

Sandra Bohlinger

Modernisierung beruflicher Bildung

Leitziele und Prioritäten auf dem Weg zum
wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt



Cuvillier Verlag Göttingen

Modernisierung beruflicher Bildung

Leitziele und Prioritäten auf dem Weg zum
wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt

Sandra Bohlinger

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

1. Aufl. - Göttingen : Cuvillier, 2007

978-3-86727-154-7

© CUVILLIER VERLAG, Göttingen 2007

Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen

Telefon: 0551-54724-0

Telefax: 0551-54724-21

www.cuvillier.de

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, das Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Weg (Fotokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen.

1. Auflage, 2007

Gedruckt auf säurefreiem Papier

978-3-86727-154-7

Inhaltsverzeichnis

1	Übersicht	4
2	Einleitung	6
3	Berufliche Bildung als Politikfeld	8
3.1	Wirksamkeit politischer Strategien und Steuerungsinstrumente	11
3.2	Kontext und Herausforderungen	15
4	Erste Strategie: Lebenslanges Lernen	19
4.1	Entwicklung des Konzepts lebenslangen Lernens	20
4.2	Kompetenz als Kernbegriff des lebenslangen Lernens	23
4.3	Konsequenzen für die Kompetenzentwicklung	26
4.4	Finanzierung und Kosten des lebenslangen Lernens	27
4.5	Teilnahme	31
4.6	Effekte lebenslangen Lernens	32
5	Zweite Strategie: Transparenz und Anerkennung von Kompetenzen	34
5.1	Nationaler und Europäischer Qualifikationsrahmen	38
5.2	Qualifikationsrahmen als drivers for change	42
5.3	Ziele, Aufgaben und antizipierter Nutzen	45
5.4	Entwicklung des EQF	48
5.5	Kompetenz als Kernelement des EQF	50
5.6	Der Impact von Qualifikationsrahmen	54
6	Dritte Strategie: Mobilitätsförderung	59
6.1	Entwicklungstrends geographischer Mobilität	62
6.2	Rechtliche und sozio-kulturelle Rahmenbedingungen	67
6.3	Monetäre Einflussfaktoren	69
6.4	Nicht-monetäre Einflussfaktoren	72
7	Vierte Strategie: Internationalisierung als Mobilitätsförderung	75
7.1	Konzepte der Internationalisierung	76
7.2	Leistungspunktesysteme	79
7.3	Qualitätssicherung	81
7.4	Förderprogramme: Das Beispiel Leonardo da Vinci	86
7.5	Der Impact von Internationalisierungsstrategien	90
8	Fünfte Strategie: Förderung der Beschäftigungsfähigkeit	91
8.1	Kontext und Herausforderungen	94
8.2	Evaluationsergebnisse und Entwicklungstrends	97
8.3	Impacts	98
9	Der lange Weg zum europäischen wissensbasierten Wirtschaftsraum	107
	Literatur	111
	Abkürzungsverzeichnis	124

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1:</i>	Ökonomische und finanzielle Hemmnisse der Finanzierung lebenslangen Lernens.....	29
<i>Tabelle 2:</i>	Typologie von Qualifikationssystemen in ausgewählten Ländern	56
<i>Tabelle 3:</i>	Mobilitätstypen anhand verschiedener Kriterien in ausgewählten OECD-Ländern.....	66
<i>Tabelle 4:</i>	Effekte des Brain Drain aus Sicht der Senderländer.....	70
<i>Tabelle 5:</i>	Beispiele für die Ziele einer Internationalisierung beruflicher Bildung.....	75
<i>Tabelle 6:</i>	Best-Practice-Examples für die Umsetzung von Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung	84
<i>Tabelle 7:</i>	Best-Practice-Examples für die Mobilitätsförderung in der Berufsbildung.....	87
<i>Tabelle 8:</i>	Funktionen und Ziele beruflicher Weiterbildung	95
<i>Tabelle 9:</i>	Teilnahme an formaler und/oder nichtformaler und/oder informeller Fort- und Weiterbildung und nach Bildungs- und Beschäftigungsstand (2003).....	99
<i>Tabelle 10:</i>	Untersuchungsergebnisse verschiedener Studien über die Effektivität von ALMP	103

1 Übersicht

Die Untersuchung des Einflusses europäischer Strategien und Prioritäten gehört zu den grundlegenden Aufgaben einer nachhaltigen Steuerung der Entwicklung beruflicher Bildung. Dabei sind mehrere Aspekte von Bedeutung.

Zunächst geht es hierbei um die Frage nach den Mechanismen und Steuerungsinstrumenten, die in diesem Politikfeld eingesetzt werden. Dabei ist zwischen Instrumenten zu unterscheiden, die bewusst geplant und eingesetzt werden (wie z.B. die OMC) und jenen, die keinem beabsichtigten Entwicklungsprozess und Einsatzbereich unterliegen, sondern sich vielmehr aus der Situation und den rechtlichen Konditionen ergeben (wie z.B. Überzeugung, Argumentation).

In beiden Fällen ist bislang nur wenig über die Wirkungsweisen dieser Mechanismen im Kontext der beruflichen Bildung bekannt. Erschwert wird die Untersuchung dieses Bereiches zudem durch fehlende oder unzureichende Methoden der Messung des Einflusses sowie durch die Unklarheit zwischen Wirkung und Ursachen.

Vor diesem Hintergrund konzentriert sich der folgende Bericht auf einige grundlegende Strategien und Prioritäten, die dem politischen Ziel der Wettbewerbsfähigkeit Europas dienen. Lebenslanges Lernen als Kernelement zur Erreichung dieses Ziels bildet dabei den Ausgangspunkt der Überlegungen. Darauf aufbauend wird anhand mehrerer aktueller und langfristig angelegter Strategien der Frage nach deren Konzeption, Funktion und Umsetzungsstand und ihren Impacts nachgegangen. Impacts werden dabei verstanden als

“a general term to describe the effects of a programme, policy or socioeconomic change that can be positive or negative, direct or indirect, as well as foreseen or unforeseen” (Descy/ Tessaring, 2005: 273).

Sie lassen sich anhand der Ziele, Konzeption und Umsetzung von europapolitischen Strategien zur Förderung der beruflichen Bildung erkennen, wobei davon ausgegangen werden muss, dass die Strategien im Bildungsbereich weniger auf “hard policy tools” konkreter Steuerung beruhen, da der Bildungsbereich nur auf sekundären Recht beruht, sondern dass in diesem Bereich in erster Linie mit Hilfe von Instrumenten gesteuert wird, die auf gegenseitigem Vertrauen beruhen und als “softer policy tools“ bezeichnet werden können. Dies ist wiederum im Kontext mit dem Konzept der Kompetenzentwicklung zu sehen, die sich als Dispositionsbegriff einem rein

quantitativen empirischen Zugang weitgehend entzieht und ebenfalls auf „weiche“, i.e. qualitative Erfassung- und Steuerungsinstrumente angewiesen ist.

Zu den zu untersuchenden politischen Strategien gehören namentlich die Entwicklung des Europäischen Qualifikationsrahmens, die Förderung der geographischen Mobilität und von Internationalisierungsstrategien als Schlüsselement zwischen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie die Funktionen und Effekte beruflicher Bildung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohten.

2 Einleitung

Bei der Modernisierung beruflicher Bildung kommt bildungspolitischen europäischen Strategien und Prioritäten eine entscheidende Rolle zu: Sie liefern eine Vorlage für die Richtung, in die sich die berufliche Bildung bewegen soll, um das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit Europas zu erreichen. Beschäftigungsfähigkeit durch lebenslanges Lernen gilt dabei als Kernstrategie für alle Bildungsbereiche. Im Bereich der beruflichen Bildung lässt sich dies u.a. daran erkennen, dass die Grenzen zwischen Hochschulbildung und beruflicher Bildung zunehmend aufweichen. Auch die Entwicklung eines Europäischen Qualifikationsrahmens und der Leistungspunktesysteme ECTS und ECVET sind deutliche Zeichen dafür. Aber auch in anderen Bereichen wie der Mobilitätsförderung oder der Bildung für Risikogruppen zeichnet sich ab, dass Abgrenzungen zwischen verschiedenen formalen Bildungswegen, zwischen unterschiedlichen Bildungsarten und Qualifikationstypen immer schwieriger werden.

Zur Erreichung der Ziele von Lissabon bis 2010 und zum Umgang mit diesen Entwicklungen existiert eine Fülle nationalstaatlicher Maßnahmen und Vorgaben. In einigen Bereichen wie der Entwicklung von nationalen Qualifikationsrahmen sind dagegen in einigen Ländern konkrete Maßnahmen nur beabsichtigt: Vielfach beruhen politische Strategien im Berufsbildungsbereich hier auf Konsultationsprozessen, vorsichtigem Abwarten der Aktionen der Kommission oder einem eher zurückhaltenden Abwägen.

Vor diesem Hintergrund soll das Buch einen Überblick über die politischen Strategien, Prioritäten und Kernstrategien für den Bereich der beruflichen Bildung nach dem derzeitigen Entwicklungsstand geben. Weiterhin sollen die *Impacts*, also die Einflüsse und Wirkungen, dieser Strategien und Prioritäten identifiziert und aufgezeigt werden.

Damit richtet sich dieser Bericht in erster Linie an Interessierte, die einen Einstieg in die Thematik suchen und sich einen Überblick über die politischen Strategien und Prioritäten zur Förderung der beruflichen Bildung in der EU verschaffen wollen.

Im folgenden Kapitel werden zunächst grundlegende Begriffe erörtert, die die Basis der internationalen wissenschaftlichen Debatte über Strategien, Prioritäten und Steuerungsmöglichkeiten im Kontext von Globalisierung und Internationalisierung darstellen. Im Bereich der politischen Steuerungsinstrumente kommt der Methode der Offenen Koordinierung (OMC) eine besondere Rolle zu, da sie für den Bereich der beruflichen Bildung die wichtigste Koordinierungsmethode darstellt. Zugleich lässt sich erkennen, dass

im Zuge der Nutzung der OMC eine Reihe alternativer Politikinstrumente entstehen.

Im dritten Kapitel werden Modernisierungstendenzen beruflicher Bildung durch politische Strategien und Prioritäten diskutiert. Den Kern bilden dabei die Strategie des lebenslangen Lernens und die Konsequenzen dieses Konzepts für die Kompetenzentwicklung.

In den folgenden Kapiteln erfolgt eine Analyse verschiedener Strategien zur Förderung der beruflichen Bildung und damit der Beschäftigungsfähigkeit der Menschen. Zu den zu untersuchenden Angeboten bzw. Strategien gehören:

- Die Einführung des europäischen Qualifikationsrahmens im Kontext nationaler Qualifikationsrahmen einschließlich ECTS und ECVET;
- eine Analyse von geographischer Mobilität im Kontext des Politikfeldes „berufliche Bildung“;
- die Strategien der Internationalisierung beruflicher Bildung einschließlich der Qualitätssicherung sowie
- die Funktionen und Effekte von Maßnahmen für die berufliche Bildung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohten.

3 Berufliche Bildung als Politikfeld

In allen europäischen Mitgliedstaaten lassen sich seit längerer Zeit zwei ähnliche und scheinbar widersprüchliche Entwicklungen erkennen. Zum Einen ist dies die Bestrebung, nationalstaatlich tradierte Strukturen beruflicher Bildung so weit als möglich aufrecht zu erhalten, was durch das Subsidiaritätsprinzip – Einheit durch Vielfalt – gewährleistet und unterstützt wird. Zum anderen sehen sich alle Länder mit ähnlichen Herausforderungen aufgrund von Globalisierung und Internationalisierung konfrontiert (Immerfall, 1995; Lipsmeier/Münk, 1994: 7).

Globalisierung kann dabei als Entgrenzung verstanden werden, bei der nationalstaatliche und natürliche Grenzen zunehmend an Bedeutung verlieren, die räumliche Distanz durch technische bzw. technologische Entwicklungen in vielen Bereichen aufgehoben wird und dadurch weitere Innovationen vorangetrieben werden (Castells, 2000; Descy/Tessaring, 2001: 147ff.; Hotz-Hart/Küchler, 1999: 9). Globalisierung geht mit Innovationswettbewerb einher und ist mit der optimalen Nutzung sowie mit der Erzeugung von neuem Wissen verbunden. Sie ist ein Prozess der Intensivierung, Technologisierung und Vernetzung von (Handels-) Beziehungen, durch den weltweit neue Arbeitsteilungen und Interdependenzen einzelner Volkswirtschaften entstehen (Beyfuß et al., 1997; Trinczek, 1999).

Internationalisierung bezeichnet in Abgrenzung dazu einen Umsetzungsprozess dieser Beziehungsverdichtung, der zwar quantitativ, aber nicht qualitativ mit jenem der Globalisierung gleichartig ist, d.h. die Verdichtung betrifft nur etablierte Industrienationen und allenfalls einige Schwellenländer (Wade, 1996).

Die Umsetzung in etablierten Industrienationen erfolgt durch „Internationalisierungsstrategien“: Generell werden von Absolventen beruflicher Bildung breites fachliches und interkulturelles Erfahrungs- und Fachwissen sowie Fremdsprachenkenntnisse erwartet. Bislang vorwiegend durch nationales Selbst- und Weltverständnis geprägte Curricula werden um internationale Bezüge erweitert. Zudem erfolgt die Internationalisierung – wenn auch wesentlich aufwändiger, kostenintensiver und daher zögerlicher – durch die Integration von Auslandsaufenthalten in die Ausbildung. Bei diesem Prozess wird die nationalstaatliche Souveränität nicht grundsätzlich in Frage gestellt, besteht doch die „Internationalisierung“ der beruflichen Bildung in erster Linie darin, vorhandene Berufsbildungssysteme miteinander zu vernetzen und Auszubildende auf ein Berufsleben in einer globalen Welt vorzubereiten.

Diese beiden Prozesse werden zusätzlich durch die europäische Dimension der Berufsbildung, i.e. durch die Europäisierung, beeinflusst: Bei allen

internationalen Aktivitäten geht es letztlich darum, die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraums durch den Prozess der Regionalisierung im supranationalen Raum zu stärken und dafür die vorhandenen Spannungen zwischen EU und Nationalstaaten auszubalancieren.

Globalisierung nimmt bei dieser Europäisierung eine doppelte Funktion ein: Zunächst schafft sie neue Kontextbedingungen, die wiederum Anlass für verstärkte Internationalisierungsaktivitäten ist. Zudem wird das Bildungssystem selbst zum Gegenstand der Globalisierung, da dieses seine Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit auf weltweiten Märkten unter Beweis stellen muss.

Damit lassen sich Globalisierung und Internationalisierung als “structural drivers for change” bezeichnen,

“[that are] forces likely to affect the structure of an industry, sector or market. It will be the combined effect of some of these separate factors that will be so important, rather than the factors separately” (Johnson/Scholes, 2002: 103).

Sie sind die Kräfte, die die Entwicklung von politischen Strategien zur Bewältigung eben dieser gesamtgesellschaftlichen Prozesse vorantreiben.

Die Einflussmöglichkeiten im Bereich der Bildungs- und Beschäftigungspolitik der EU sind nur sehr begrenzt mit Hilfe rechtlicher Instrumente möglich. Neben der eher indirekten Möglichkeit, aufgrund der

„perception of falling behind one`s neighbours or competitors has been identified as a main cause for indirect coercive transfer“ (Dolorwitz und Marsh, 1996: 349), beruhen Koordinations- und Impactprozesse häufig auf moralischen Sanktionen nach dem Prinzip „change the distribution of power and resources between actors in the national arena“ (de la Porte/Pochet 2002: 50).

Als so genannte „weiche Formen“ politischer Instrumente (softer policy tools) haben sich im politischen Diskurs vor allem Überzeugungskraft, die Suche nach Befürwortern oder die schlichte Offenheit von Regierungen bzw. Politikern gegenüber Neuerungen herausgebildet.

Der Impact von politischen Strategien im Bildungsbereich kann nur indirekt mit verschiedenen Instrumenten gemessen werden. Gängig ist hier seit einiger Zeit die Verknüpfung der OMC (siehe nächster Abschnitt) bei gleichzeitiger Nutzung von Benchmarks und Indikatoren, um die mit Hilfe der OMC anvisierten Ziele zu überprüfen. Der Vorteil der Nutzung von Benchmarks besteht darin, das Stärken-Schwächen-Profil eines Mitgliedstaates zu beschreiben und daraus Verbesserungsvorschläge für die Situation eines Landes zu entwickeln. Dies kann im weiteren Kontext als Grundlage für die

Entwicklung weiterer Instrumente genutzt werden – wie z.B. bei der Einführung des Europäischen Qualifikationsrahmens, ohne dass Eingriffe in nationalstaatliche Souveränität erforderlich sind (Werner, 2006).

Im Zusammenhang mit dem Impact von politischen Strategien steht bei dem Begriff der „policy“ die Frage nach dem Transfer von politischen Strategien und Inhalten (policy transfer) im Vordergrund. Der Begriff der policy bezeichnet zunächst grundlegend die inhaltliche bzw. materielle Dimension von Politik, im weitesten Sinne also nicht nur Regierungspolitik, sondern auch z.B. Unternehmens- oder Vereinspolitik. Zusammen mit dem Begriff der polity, also der formalen Dimension, und jenem der politics, also der prozessualen Dimension von Politik, bilden diese drei Begriffe die Trias der Politikbegriffe. Polity bezeichnet dabei die strukturelle, formelle und institutionelle Dimension von Politik im Sinne der Staatsorganisation oder Gesellschaftsordnung, während die politics die prozesshafte Politikdimension und u.a. Wahlverfahren, Abstimmungen, Lobbyismus oder Öffentlichkeitsarbeit umfasst. Im weitesten Verständnis geht es bei der politics also um die Regulierung gesellschaftlichen Zusammenlebens.

Der Politiktransfer, also die konkrete Umsetzung von politischen Strategien und ihr Einfluss, werden dabei verstanden als Prozess,

„in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting [...] is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political setting“ (Dolowitz/Marsh, 2000: 5).

Dabei kann Politiktransfer sowohl durch Zwang als auch auf freiwilliger Basis erfolgen. Die Existenz einer supranationalen Organisation wie der EU fördert in manchen Bereichen die Art Politiktransfer, die auf Zwang beruht. Allerdings wäre es falsch bei Politikinstrumenten, die im Bildungs- und Beschäftigungsbereich eingesetzt werden (wie z.B. die OMC), sich direkte, auf Vorschriften beruhende Transferstrategien zu erhoffen – schon allein aufgrund des Harmonisierungsverbotes bzw. des Subsidiaritätsprinzips ist diese Vorgehensweise im Bildungsbereich ausgeschlossen und mit Blick auf die Beschäftigungspolitik nur bedingt einsetzbar. Dies gilt umso mehr, als die OMC außerhalb von formalen Sanktionsmechanismen existiert.

3.1 Wirksamkeit politischer Strategien und Steuerungsinstrumente

Die Wirksamkeit politischer Strategien als Zielorientierung für gesellschaftliche Veränderungen hängt von vielfältigen Faktoren ab. Der Einfluss von Koordinationsmechanismen und -systemen, die für diese Veränderungen genutzt werden, variiert mit dem Grad ihrer Konkretion und der Verbindlichkeit von Regeln und Zielen sowie mit dem Grad der Einbindung der entsprechenden Akteure und der öffentlichen Aufmerksamkeit.

Politische Einflüsse auf die Mitgliedstaaten können nur indirekt auf der Basis verschiedener output-Variablen gemessen werden, die wiederum an die zuvor gesetzten Ziele gekoppelt sein müssen, wobei der Vergleich problematisch bleibt:

„Nevertheless, from a methodological point of view, the lack of precision of the guidelines leaves us with the problem that a correspondence of enacted policies with the guidelines does not suffice to prove that a policy transfer has occurred” (Zohlnhöfer/Ostheim 2005: 150).

Konkret lässt sich das am Beispiel der Europäischen Beschäftigungsstrategie auf nationale Arbeitsmarktpolitiken belegen (RWI/ISG, 2002), bei der sich zeigt, dass die Messung des Impact (hier im Sinne der Übereinstimmung nationalstaatlicher Maßnahmen mit den EU-Richtlinien) meist vage Ergebnisse liefert. So kann die Übereinstimmung von Maßnahmen und Richtlinien durchaus in nicht-kausalem Zusammenhang stehen und von anderen Faktoren beeinflusst sein, wird aber als Übereinstimmung und damit als Impact bewertet.

Für eine korrekte Messung des Impact von Maßnahmen und Strategien zur Umsetzung von Zielen wie z.B. bei den Lissabon-Zielen reicht also eine Übereinstimmung von Maßnahmen und Richtlinien nicht aus, sondern es muss zudem nachweisbar sein, dass die Maßnahmen tatsächlich und ausschließlich in Folge der Richtlinien ergriffen wurden. Hier liegt eines der Kernprobleme der Wirksamkeitsanalyse politischer Strategien und Prioritäten.

Mit den Beschlüssen von Lissabon hat der Europäische Rat eine Neuorganisation der europäischen Bildungspolitik bzgl. der Entscheidungsfindung angekündigt und beteiligt bei der Ausformulierung der beschäftigungspolitischen Leitlinien die Bildungsminister. Eingeführt wurden die Modelle der „rolling agenda“ bzw. der „fortgeschriebenen Tagesordnung“ und die OMC, die mit Rekurs auf das Subsidiaritätsprinzip die Mitgliedstaaten der EU, die nationalen, regionalen und lokalen Institutionen der Mitgliedstaaten

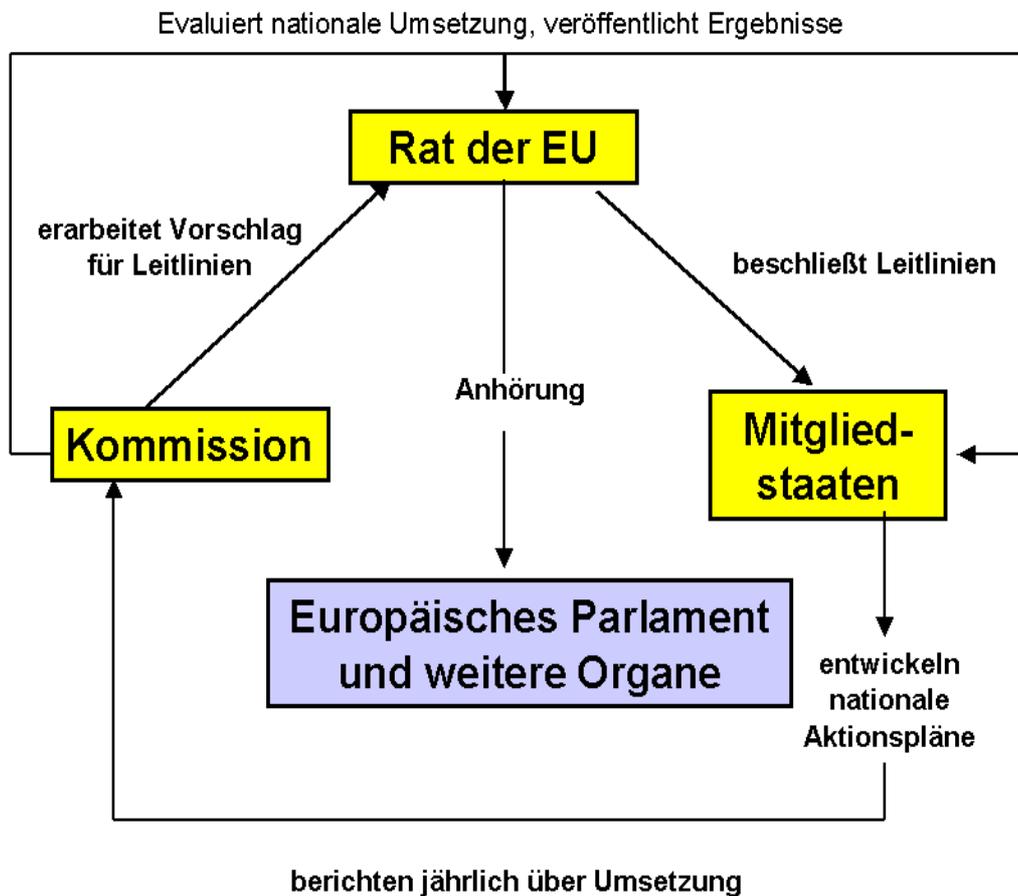
sowie die Sozialpartner, die Nichtregierungsorganisationen und die Unternehmen im Sinne einer „network-governance“ an der Willensbildung beteiligt – gekoppelt an eine stärkere Leitungs- und Koordinierungsfunktion des Europäischen Rates.

Mit der Einführung der OMC hatten die Europäischen Räte eine entscheidende Dynamisierung der Bildungspolitik intendiert (Berggreen-Merkel, 1998: 142), weil dieses Instrument stärker als andere von einer integrationistischen Ausrichtung ausgeht. Dabei werden in Leitlinien die kurz-, mittel- und langfristigen Ziele festgesetzt, die unter Berücksichtigung der nationalen Vielfalt unionsweit gelten, und es wird ein genauer Umsetzungsplan erstellt. Durch Zielvorgaben und entsprechende Maßnahmen werden die erarbeiteten Leitlinien in nationale und regionale Politik umgesetzt.

Die Einhaltung der erarbeiteten Ziele wird dabei durch regelmäßiges Monitoring, Evaluierung und gegenseitige Prüfung überwacht, damit ein gegenseitiges Lernen und Vorankommen möglich ist und der eigene Fortschritt im Vergleich mit anderen bewertet werden kann (peer review-Verfahren). Zur Bewertung wird dabei die Methode des Vergleichs in Betracht gezogen, d.h. das Benchmarking soll die Mitgliedstaaten zu besseren Leistungen bewegen. Zudem sollen sich die Nationalstaaten an jenen Ländern orientieren, die die beste Leistung erbringen, wobei insgesamt ein weltweiter Vergleich zugrunde gelegt wird.

Für diesen Zweck werden jährliche Berichte veröffentlicht und an den Europäischen Rat weitergeleitet. Auf diese Weise soll ein europaweiter Lernprozess der Mitgliedstaaten gefördert werden, durch den die Gemeinschaft eine stärkere Koordinationsfunktion übernehmen würde.

Abbildung 1: Methode der Offenen Koordinierung¹



Allerdings bleibt dieses Verfahren ohne vertragliche Verbindlichkeit, da die Bildungspolitik nicht auf einer einheitlichen Rechtsgrundlage, sondern auf der Selbstbindung der Nationalstaaten basiert. Zugleich wird über das Ranking anhand der Benchmarks zusätzlich Druck auf die Regierungen ausgeübt. Insofern kann die OMC trotz fehlender Sanktionsmöglichkeiten und fehlender rechtlicher Verbindlichkeit nicht nur als symbolische Politik betrachtet werden, sondern in ihrem Gefolge entsteht politischer Druck, der das Ansehen eines Mitgliedstaates durch die öffentliche Meinung sehr empfindlich treffen kann (Régent, 2002).

Von einigen Mitgliedstaaten (z.B. Deutschland, Österreich, Malta, Zypern) wird zwar das Ziel anerkannt, sich auf gemeinsame Vorstellungen für eine moderne Bildungspolitik in Europa zu verständigen, sofern die

¹ Quelle: Schmidt/Kull (2004: 3).

Zielformulierungen die Kompetenzen der einzelnen Ebenen wahren und ausreichende Spielräume für nationalstaatliche Politiken erhalten bleiben, allerdings „ist das nicht mehr der Fall bei europäischen Monitoringsystemen, Indikatoren und maßgeblichen europäischen Standards“ (Berggreen-Merkel, 1998: 143). Wenngleich eine strikte Ablehnung dieser Instrumente mittlerweile nicht mehr zu finden ist, so zeichnet sich nunmehr häufiger eine Anerkennung bei gleichzeitiger Zurückhaltung in diesen Ländern z.B. bei der Einführung modularisierter Ausbildungsgänge oder der Einführung des Europäischen Qualifikationsrahmens deutlich ab, durch die z.B. in Deutschland der Verlust des Facharbeiterstatus und des dualen Ausbildungssystems befürchtet wird, was gleichermaßen von (bildungs)politischer Seite (DGB, 2005; Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft, 2005) und von wissenschaftlicher Seite (Drexel, 2005; Rauner et al., 2005) befürchtet wird.

Die offene Methode der Koordinierung ist damit im Hinblick auf die bildungspolitischen Akteure und im Hinblick auf die vorzunehmenden Modifikationen und Lernprozesse offen. Die Art der Koordination, wie sie durch die OMC angelegt wird, setzt auf

„Überzeugungskraft, moralischen Wettbewerb und öffentlichen Rechtfertigungszwang im Falle einer nachhaltigen Abweichung von den gemeinsam verabschiedeten Leitlinien statt auf harte Sanktionsinstrumente“ (Schmid/Kull, 2004: 6).

Dennoch ist die Einführung der Methode der offenen Koordinierung mit Vorsicht zu bewerten, bringt sie doch nicht nur den großen Vorteil des sehr freien Agierens für die Mitgliedstaaten mit sich, sondern birgt auch Nachteile und löst das grundlegende Problem der Bewertung von Lernleistungen durch Indikatoren als vermeintliche Qualitätsmerkmale nicht: „Hinter dem „Humankapital“ steckt nicht nur ein wirtschaftlicher Wachstumsfaktor, sondern Menschen mit Emotionen und Wünschen. Die Bildung, sei es auch auf europäischer Ebene, darf nicht nur die digitalen Kenntnisse und IT-Fähigkeiten fördern, ohne den spezifischen, moralischen, geistigen, kontextabhängigen, sozialen und individuellen Fähigkeiten, der Kreativität und Innovationskraft, der Qualität, den Fertigkeiten und Erfahrungen der Menschen Rechnung zu tragen“ (Bektchieva, 2004: 76).

3.2 Kontext und Herausforderungen

Mit dem Gipfel von Lissabon im März 2000 hat sich die EU für die Gewährleistung der Beschäftigungsfähigkeit der europäischen Bürgerinnen und Bürger im erwerbsfähigen Alter u.a. die Ziele gesetzt, die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sowie der Unternehmen zu erhöhen, mehr Menschen für einen längeren Zeitraum für den Arbeitsmarkt zu gewinnen, effektiver und effizienter die Humankapitalinvestitionen (teilweise durch lebenslanges Lernen) und damit auch die Humanressourcen zu erhöhen und die Governance zu verbessern, um eine bessere Ein- und Durchführung politischer Maßnahmen zu gewährleisten.

Das wichtigste Politikkonzept zur Förderung des Wohlstands der Europäischen Union und der Wettbewerbsfähigkeit durch Beschäftigungsfähigkeit sind die Investitionen in eine wissensbasierte Gesellschaft und damit die Förderung des lebenslangen Lernens (Alexiadou, 2005: 128ff.; EC, 2005b). Kern des Konzepts ist das Lernen über die gesamte Lebensspanne hinweg, um Kenntnisse, Kompetenzen und Fertigkeiten für persönliche, zivile, soziale und arbeitsbezogene Zwecke zu verbessern. Lebenslanges Lernen schließt formales, nicht-formales und informelles Lernen genauso ein wie aktive Bürgerschaft, persönliche Bestätigung, soziale Inklusion sowie professionelle, berufliche und arbeitsbezogene Aspekte (Leney et al., 2004: 21). Zur Umsetzung und aktiven Förderung lebenslangen Lernens werden eine Reihe von innovativen pädagogischen Konzepten und Angebote entwickelt und umgesetzt. Dazu gehören:

- Die Entwicklung bzw. Vermittlung von Schlüsselkompetenzen als Türöffner zur Wissensgesellschaft einschließlich der Vermittlung unternehmerischer Fähigkeiten;
- systemische Ansätze, die alle Lernarten, alle Betroffenen und die gesamte Lebensspanne umfassen. Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklung eines Kreditpunktesystems, das nicht nur den hochschulischen Bereich sowie die berufliche Erstausbildung und Weiterbildung umfasst, sondern auch non-formales und informelles Lernen;
- lernerzentrierte Ansätze, in denen Maßnahmen bzw. Aktionsprogramme vorrangig aus der Perspektive des Lerners und unter der Nutzung neuer Technologien und Medien durchgeführt werden;

- Ansätze, in denen die Lernmotivation in den Vordergrund rückt und entsprechende Maßnahmen, vor allem das Ziel, das „Lernen zu lernen“, verfolgt werden sowie
- Ansätze, die multiple Ziele der Bildungspolitik umfassen wie Lernen für die eigene Selbstverwirklichung, Persönlichkeitsentwicklung sowie ökonomische, soziale und kulturelle Ziele (Alexiadou, 2005; Coulby, 2005; OECD, 2005c: 33).

In diesem Kontext wurde durch die Festlegung des Europäischen Rates von Barcelona (2002) beschlossen, die Systeme der beruflichen und allgemeinen Bildung bis 2010 zu einer weltweiten Qualitätsreferenz durch lebenslanges Lernen zu transformieren. Allerdings fehlen in den Ländern dazu zumindest teilweise grundlegende Elemente wie

- die Voraussetzungen für eine qualitativ hochwertige Ausbildung z.B. durch innovative und aktuelle Lehr-/Lernmethoden (Buchberger/Buchberger, 2002; Buchberger et al., 2000);
- die Aufwertung des Status und der Rolle der Lehrer bzw. Ausbilder, die ein Kernelement für lebenslanges Lernen darstellen und sich im Spannungsfeld zwischen Lernberatung und Anleitung bzw. Weisung bewegen (OECD, 2005a);
- die Entwicklung, der Einsatz und die kontinuierliche Verbesserung von Qualitätssicherungssystemen (OECD, 2005b: 75ff.) sowie
- Information, Beratung, Unterstützung und eine stärkere Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Bildungswegen (EC, 2005b: 18ff.; Tessaring/Wannan, 2004: 4).

Diese Punkte stellen wichtige Elemente für die Gewährleistung von qualitativ hochwertigen Bildungsangeboten für die Förderung des lebenslangen Lernens dar. Hindernisse ihrer Stärkung sind die geringe grenzüberschreitende Mobilität und die unzureichende soziale Integration. Vor diesem Hintergrund wurde eine Reihe von Prioritäten für die berufliche Bildung in Europa abgeleitet (Verringerung der Zahl der Geringqualifizierten, Förderung der beruflichen Weiterbildung, Erhöhung der Mobilität, Gewährleistung der Investitionen in die Qualität der Berufsbildung und Gewährleistung der Qualität adäquat ausgebildeter Berufsbildungskräfte) (Tessaring/Wannan, 2004: 7ff.).

Die Notwendigkeit der Umsetzung dieser Prioritäten lässt sich aus der seit Jahren bestehenden strukturellen Arbeitslosigkeit ableiten, die durch anhaltende Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt bedingt ist und sich in einem hohen Anteil

an Arbeitslosen bei gleichzeitigem Mangel an Hochqualifizierten äußert. Insgesamt sind 2006 7,8% der gesamten Erwerbsbevölkerung der EU von Arbeitslosigkeit betroffen. Bei den unter 25-Jährigen liegt sie bei 17,5%. Hierbei besteht ein deutliches Ungleichgewicht je nach Qualifikationsniveau.²

Neben diesen strukturellen Veränderungen sind demographische Veränderungen von Bedeutung: Das Durchschnittsalter der EU-Bevölkerung steigt bis 2050 von 39 Jahren (2000) auf 45 Jahre. Bis 2030 geht die Zahl der 20- bis 54-Jährigen um 27,2 Millionen zurück. Und gleichzeitig erhöht sich die Zahl der älteren Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 55 und 64 Jahren um 13,5 Millionen (Leney et al., 2004: 30ff.; Tessaring/Wannan 2004: 21; Wallace, 2005: 19f.).

Die Mobilitätsförderung von Arbeitnehmern durch u.a. Studienaufenthalte, Fremdsprachenunterricht, berufliche Weiterbildung im Ausland oder finanzielle Anreize für beruflich bedingte Auslandsaufenthalte kann diese Problematik kaum auflösen, zumal nur ca. 2% der erwerbstätigen Bevölkerung der EU außerhalb des Heimatlandes dauerhaft lebt und einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Vielmehr bedarf es weiterer Entwicklungen, um die Zahl der Beschäftigten und die Beschäftigungsfähigkeit im Allgemeinen zu erhöhen. Zu den in diesem Zuge konzipierten Maßnahmen und Strategien gehören:

- Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Maßnahmen, d.h. aktive Arbeitsmarktpolitik mit Ausbildungskomponenten sowie Politikstrategien im Bereich der Entwicklung von Humanressourcen (u.a. in Österreich, Belgien, Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Liechtenstein, Griechenland, UK);
- Maßnahmen zur Weiterbildung älterer Arbeitnehmer und speziell zur Anerkennung ihrer non-formalen und informellen Lernergebnisse sowie Qualifizierungsprogramme, die zu Abschlüssen über den zweiten Bildungsweg führen sollen, die innerbetriebliche Weiterbildungen umfassen und bei denen die Sozialpartner in die Programmaktivitäten einbezogen werden. Zu den Ländern, in denen solche Maßnahmen durchgeführt werden, gehören u.a. Belgien, Estland, Griechenland, Frankreich, Irland, Niederlande, Österreich und Finnland;
- breite Angebote zum lebenslangen Lernen durch die Nutzung neuer Medien und insbesondere durch Fernunterricht und e-learning (z.B. Österreich,

² Gering Qualifizierte: 11,4%,² mittleres Qualifikationsniveau: 8,1%,² Hochqualifizierte: 4,6%² (Quelle: Eurostat).

Tschechische Republik, Estland, Italien, Lettland, Liechtenstein und Schweden);

- Angebote im Bereich der beruflichen Erstausbildung oder im Bereich des lebenslangen Lernens für Nicht-Berufstätige, d.h. Qualifikationsmaßnahmen, berufliche Wiedereinstiegsprogramme für Frauen sowie Programme für Personen über 50 (u.a. Irland, Österreich und UK) (Tessaring/Wannan, 2004: 43) sowie
- aktive Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Maßnahmen, die auf die (Wieder)Eingliederung in reguläre Beschäftigung, auf Arbeitsbeschaffungs- oder Strukturanpassungsmaßnahmen sowie auf die Reduzierung des Arbeitsangebots (wie der Frühverrentung) zielen. Auf Letztere soll hier allerdings nur am Rande eingegangen werden, da die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und die Wiederaufnahme regulärer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt bei diesen Maßnahmen nicht im Vordergrund steht.

4 Erste Strategie: Lebenslanges Lernen

Lebenslanges Lernen wird als Chance zur Entwicklung der Persönlichkeit, zur Sicherung und Erweiterung der dauerhaften Erwerbsfähigkeit und zur Verbesserung und Stabilisierung der Beschäftigungsfähigkeit und -situation von Individuen betrachtet. Es dient zugleich dem Abbau von Benachteiligungen und dazu, der Wirtschaft qualifiziertes Fachkräftepotenzial in ausreichendem Maße zur Verfügung zu stellen.

Die Entwicklung von Kompetenzen ist dabei zentraler Bestandteil der Strategie des lebenslangen Lernens und trägt sowohl zur Beschäftigungsfähigkeit als auch zu den Anforderungen einer lernenden Gesellschaft bei: Fehlen solche Kompetenzen, so kann dies in Arbeitslosigkeit, Benachteiligung oder sozialer Ausgrenzung münden. Daher bieten alle europäischen Staaten eine Bandbreite von Maßnahmen, die auf verschiedenen Politikstrategien beruhen und unterschiedliche Einflüsse auf die Förderung des lebenslangen Lernens haben.

Eine einheitliche Definition von lebenslangem Lernen, auf die sich alle Konzepte und Strategien beziehen, existiert bislang nicht. Vielmehr orientiert sich die Strategie des lebenslangen Lernens an der Idee, das Lernen aller Individuen in allen Lebensphasen und allen Lebensbereichen sowie an unterschiedlichsten Lernorten und in vielfältigen Lernformen zu fördern. Lebenslanges Lernen ist damit sowohl Leitlinie als auch Ziel der Bildungspolitik (BLK, 2004: 9ff.; OECD, 2005c: 5).

Zentraler Begriff im Kontext des lebenslangen Lernens ist jener der Kompetenz bzw. der Kompetenzentwicklung. Kompetenzen können dabei verstanden werden als ein Gebilde aus Wissen, Fertigkeiten und Haltungen, die in bestimmten Lebensphasen und -abschnitten gefordert werden.

In der Debatte um die Umsetzung lebenslangen Lernens treten eine Reihe von grundlegenden Spannungsfeldern auf. Dazu gehören die Fragen,

- ob im Kontext der Beschäftigungsfähigkeit und der Schlüsselqualifikationen das Hauptaugenmerk auf das Lernen zu lernen oder auf die Inhalte zu richten ist;
- ob die Rolle von Lehrern und Ausbildern künftig stärker als jene von Experten oder als jene von Beratern verstanden werden soll;
- ob die Breite bzw. Tiefe oder die Selektion von Bildungsinhalten vorrangig zu behandeln ist;
- ob Inhalte eher thematisch, inhaltlich oder analytisch zu strukturieren sind und

- ob Studierende und Auszubildende eher als „novice practitioners“ oder als Lernende bzw. Studierende mit geringer Einbindung in den Arbeitsmarkt betrachtet werden sollen (Descy/Tessaring, 2001: 127).

Als Lösung für diese Spannungsfelder bietet sich u.a. eine Konzentration auf Lernergebnisorientierung bzgl. der Kompetenzentwicklung statt auf Inputorientierung an. Kompetenzen sollen dabei über die gesamte Bildungsbiographie hinweg vermittelt werden. Weiterhin bietet eine verstärkte Individualisierung und Differenzierung von beruflichen Bildungswegen (z.B. durch Modularisierung, Doppelqualifizierung oder die Verbindung von Erstausbildung und Weiterbildung) neue Möglichkeiten der Kompetenzentwicklung – insbesondere im Hinblick auf eine Erweiterung der Lernergruppen. Eine weitere Rolle spielt arbeitsprozessorientiertes Lernen wie interaktives Lernen, dezentralisiertes Lernen, Juniorenfirmen, Coaching und Mentoring, selbstorganisiertes Lernen und Lernen im Arbeitsprozess (Descy/Tessaring, 2001: 129ff.).

4.1 Entwicklung des Konzepts lebenslangen Lernens

Unterschiede bei den Konzepten lebenslangen Lernens liegen in der Art der Vermittlung des Lernens: Während das Konzept der *éducation permanente* der UNESCO (Faure et al., 1973) Bildung und Erwerbsarbeit zu vereinen versucht, konzentriert sich das Konzept der *recurrent education* der OECD (1973) und des Europarates auf den phasenhaften Wechsel von Bildung (in eher institutionalisierter Form) und Erwerbsarbeit.

Das Konzept der UNESCO und des Europarates ist also ein integrativer Ansatz, bei dem lebenslange Bildung bzw. Erziehung einen Prozess darstellt, durch den das Individuum persönliche, soziale und berufliche Entwicklungen über die gesamte Lebensspanne weiterzuentwickeln und zu integrieren versucht, um damit letztlich wieder einen Beitrag zur Steigerung der eigenen Lebensqualität und zur gesellschaftlichen Teilhabe zu leisten (Knoll, 1983: 282).

Den Kern aller Dokumente des *Europarates* bildet die Stärkung der Demokratie und der Menschenrechte durch die Förderung des Individuums und dessen Selbstverantwortlichkeit (Birzúa, 2000: 15; Council of Europe, 1971: 13ff.).

Anders dagegen die Konzepte der OECD. Kern früherer Überlegungen war – entsprechend der Aufgaben der OECD – die Steigerung der Effizienz und Effektivität von Bildungsmaßnahmen und -investitionen und damit die Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu Bildung z.B. durch das

Konzept der „recurrent education“ (OECD, 1973), das einen deutlichen Bezug zum Humankapitalansatz aufweist. Ziel der recurrent education war die Modifikation des Bildungssystems, damit der Zugang zu formalen Bildungsprozessen für alle Menschen über die gesamte Lebensspanne hinweg möglich wird (Tuijmann/Boström, 2002: 99).

Mit dem in der Weiterentwicklung des Konzepts 1996 erschienenen „lifelong learning for all“ werden eine Reihe von Zielen, Hindernissen, Strategien und Finanzierungsfragen des lebenslangen Lernens benannt. Zentral ist dabei u.a. die Unterstützung der persönlichen Entwicklung, die Stärkung demokratischer Werte, die Kultivierung des sozialen Lebens in der Gemeinschaft sowie die Förderung der Innovation, der Produktivität und des wirtschaftlichen Wachstums (OECD, 1996: 15). Eine weitere Frage ist die nach den Kosten und der Rendite von Bildungsinvestitionen für Individuen, Arbeitgeber und Regierungen (OECD/BMBF, 2003b: 84ff.; Wurzburg 2003: 7ff.). So sollen sich die Investitionen in lebenslanges Lernen und in Humanressourcen erstens im Hinblick auf die Deckung der tatsächlichen Kosten (economic sustainability) und zweitens im Hinblick auf die Wertschöpfung aus der „financial sustainability“ lohnen (Wurzburg, 2003: 3; OECD, 2003b: 82). Die OECD plädiert daher für eine Ko-Finanzierung durch mehrere Beteiligte (Lernende, Politik, Unternehmer).

Die Ansätze der UNESCO konzentrieren sich von Beginn an auf Ziele zur Förderung der Erziehung, der Wissenschaft, der Kultur und der Informationsverbreitung und dienen der Friedens- und Wohlstandssicherung. Lebenslanges Lernen basiert in diesem Verständnis weniger auf der Struktur und Architektur eines bestimmten Bildungssystem als vielmehr auf der Umsetzung eines philosophischen Prinzips im Hinblick auf die Bildungsorganisation (Tuijmann/Boström, 2002: 59). Kernthese ist dabei, dass Lernprozesse nicht an institutionelle Bildungsgänge gebunden sein müssen, sondern in beliebigen (formalen, non-formalen und informellen) Lernkontexten erfolgen können. Damit ist erklärtes Ziel die *Ermöglichung* von Lernprozessen in unterschiedlichen Kontexten und auf unterschiedlichen Wegen einschließlich ihrer Akkreditierung und Zertifizierung.

Die bildungspolitischen Grundsätze zum lebenslangen Lernen der Europäischen Kommission werden in Dokumenten wie dem „Memorandum über lebenslanges Lernen“ (EC, 2000c), dem Dokument „einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen“ (EC, 2001a) oder dem Arbeitsprogramm 2010 (Rat der Europäischen Union 2002a; 2002b) konstatiert. Kernbereiche sind dabei die Sicherung von Basisqualifikationen für alle sowie die Erhöhung von Investitionen in den Lehr- und Lernmethoden.

Für die Bildungspraxis wird eine stärkere Zusammenarbeit der Akteure aller Bereiche und die Schaffung von Übergängen zwischen verschiedenen Bildungssystemen bzw. zwischen Elementen von Bildungssystemen gefordert (EC, 2000c: 12).

Mit der Entwicklung der politischen Entschlüsse der vergangenen Jahre wurden Leitlinien für die allgemeine und berufliche Bildung formuliert, in die auch die europäische Beschäftigungsstrategie, die Einbeziehung der Sozialpartner und der Jugendbereich aufgenommen wurden. Im Arbeitsprogramm 2010 werden eine Reihe von strategischen Zielen festgelegt, um die Ziele des lebenslangen Lernens im Kontext der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa zu erreichen. Dazu gehören:

- Die Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit von Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung in der EU;
- die Erleichterung des Zugangs zur allgemeinen und beruflichen Bildung für alle sowie
- die Öffnung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung gegenüber der Welt (Rat der Europäischen Union, 2002a: 7ff.).

Die Skizzierung der Entwicklung der Konzepte lebenslangen Lernens zeigt ihre zunehmende Annäherung. Erkennen lässt sich dies z.B. anhand der verstärkten Auseinandersetzung der Organisationen mit den jeweils anderen Konzepten und Vorschlägen zum lebenslangen Lernen. Es lässt sich vermuten, dass sich die Entwicklungen im Bereich der Internationalisierung und Globalisierung von Märkten auch im Bildungsbereich niederschlagen und die Organisationen zu verstärkter Kooperation zwingen. Da die Anforderungen an die EU-Staaten ähnlich sind, kann dies als weiterer Hinweis auf eine Annäherung der Konzepte lebenslanges Lernens untereinander gedeutet werden.

4.2 Kompetenz als Kernbegriff des lebenslangen Lernens

Im Bereich der Bildungsforschung und -politik lässt sich der Kompetenzbegriff auf „competence“ im Sinne von Befähigung und Können zurückführen (Roth, 1971: 291; White, 1965). Kompetenzentwicklung beruht erstens auf der Fähigkeit, Wissen zu konstruieren, das wiederum die Bindung in Akteure in kognitiven Systemen bzw. Prozess-Träger voraussetzt (Baecker, 1998). Zweitens beruht sie auf der Fähigkeit, *Können* als Ordnung der Herstellung von Ordnung (knowing-how) zu konstruieren. In beiden Fällen muss deutlich und analytisch zwischen dem Können bzw. dem Wissen einerseits und der Beobachtung von Können bzw. Wissen differenziert werden – eines der Grundprobleme der Kompetenzentwicklung, -bewertung und -messung. In diesem Zusammenhang hat Polanyi (1996) das Konzept des *tacit knowledge* eingeführt, das die Differenzierung zwischen einem *process of knowledge* und dem *knowledge* selbst umfasst, das z.B. von Spender (1998) wieder aufgegriffen wurde.

Kompetenzentwicklung setzt zudem die Aneignung menschlicher Erfahrungen und gesellschaftlicher Kultur voraus und führt zur (Weiter)Entwicklung psychischer Funktionen und funktioneller Organe, was durch die Zuschreibung von Sinnhaftigkeit erfolgt (Leontjew, 1979). Um eben diese Sinnhaftigkeit zu erzielen, kann Lernen als Bestandteil der Kompetenzentwicklung nicht in isolierten Kontexten erfolgen, sondern setzt immer eine Einbindung in (soziale) Kontexte, in Kommunikation und eine Zielrichtung in dem Sinne voraus, dass z.B. Wissen durch bestimmte Handlungen erworben wird (Dawydow et al., 1982; Hedegaard/Lompscher, 1999).

Vor diesem Hintergrund wurden in den vergangenen Jahrzehnten eine Reihe von unterschiedlichsten Untersuchungen über bestimmte Teilaspekte durchgeführt, so z.B. über expansives Lernen im Prozess der Arbeit bzw. über die Formierung von Tätigkeitssystemen durch Widersprüche in der Tätigkeit (Engeström, 1990; 2001; Miettinen/Hasu, 2001) oder über die Reflexion von Problemen und Schwierigkeiten zur Entwicklung des Lernens und der kollektiven Kompetenz von Arbeitsteams und -bereichen (competence laboratories) (Ahonen et al., 2000; Virkkunen/Ahonen, 2002).

Mittlerweile hat das Kompetenzkonzept – angestoßen durch die so genannte *competency movement* in den USA im Hinblick auf die Organisationsentwicklung und Lehrerausbildung (Friedlander, 1996; Parry, 1998) eine lange Tradition. Grundlegende Definitionen, auf die auch u.a. in der Entwicklung des EQF zurück gegriffen wird, wurden z.B. von Jacques (1996)

sowie von Dreyfus und Dreyfus (1986) entwickelt. Danach sind Kompetenzen Fähigkeiten, Fertigkeiten oder Potenziale, die als Charakteristika von Individuen verstanden werden, aber gleichermaßen von Teams, Arbeitseinheiten oder Organisationen.

Nach Arnold und Schüßler (2001: 61ff.) lassen sich sechs Konnotationen differenzieren, nämlich

- die soziologische Konnotation (Kompetenz als Zuständigkeit),
- die arbeitswissenschaftliche Konnotation (Kompetenz als die Kombination von „dürfen“ und „können“),
- die psychologische Konnotation (Kompetenz als Bündel aus deklarativem und prozeduralem Wissen, Metawissen, „Wollen“ und „Werte“),
- die betriebswirtschaftliche Konnotation (als Verhalten generierende Kompetenzen),
- die linguistische Konnotation (nach Chomsky die Differenzierung von Sprachkompetenz und -performanz) und
- die pädagogische Konnotation (berufliche Handlungskompetenz).

Die begriffliche Verwendung von Kompetenz findet für den Bereich der Bildungsforschung ihren Ursprung bei Chomsky in dessen Sprechakttheorie. Chomsky differenziert zwischen Sprachkompetenz als Kenntnis des Sprecher-Hörers von seiner Sprache und Sprachverwendung (Performanz) als „der aktuelle Gebrauch der Sprache in konkreten Situationen“ (Chomsky, 1970: 14). Die Differenzierung zwischen Kompetenz und Performanz liegt also darin, dass Performanz, i.e. die Sprachhandlung, ein Ergebnis der Kompetenz ist.³ Ein *kompetenter Sprecher* nach Chomskys Verständnis hat also die Fähigkeit, eine sprachliche Äußerung zu erzeugen. Zudem verfügt der kompetente Sprecher über die Kreativität, die Sprechregeln (Aufbau, Grammatik, Wortschatz etc.) nicht nur anzuwenden, sondern damit auch jeglichen Gedanken ausdrücken zu können. Diese Fähigkeit umfasst zugleich das sinnhafte Verbinden von Inhalten mit Sprachregeln, das Verstehen anderer Sprecher und das Reagieren auf andere Sprachäußerungen. Sprachkompetenz erhält damit auch ein interaktionistisches und soziales Element, weil der Entwicklung von Sprachkompetenz nur im Zusammenhang des Bedürfnisses nach Kommunikation mit anderen Sinn erfährt. Kompetenz ist dabei in ihrer Grundlegung zu verstehen als „Teil der genetischen Grundausstattung des Menschen als Gattungswesen“ (Heydrich,

³ Zur Begründung der Frage, weshalb die Kompetenz und Performanz heute losgelöst voneinander diskutiert werden, siehe ausführlich Saussure (1972[1916]: 36).

1995: 231), die nicht grundlegend erzeugt werden muss, aber entwicklungsfähig ist.

Mit Rekurs auf die Sprechakttheorie und die Intentionalitätsdebatte nach Searle (1991; 1996: 198ff.) entwickelt Habermas Chomskys Theorie weiter (Habermas, 1990). Der gravierende Unterschied zwischen dem Ansatz von Chomsky und jenem von Habermas besteht darin, dass Habermas dem Konzept der kommunikativen Kompetenz zusätzlich das Erzeugen von Kommunikationssituationen selbst hinzufügt, d.h. in Habermas Verständnis können linguistisch kompetente Sprecher Sätze bilden und umformen, d.h. Kern der Theorie der kommunikativen Kompetenz ist die Frage, wie eine Satzkonstruktion mit dem Element der Kommunikation verbunden wird.

Auch Baacke (1980) greift in seinem Ansatz auf Chomsky zurück und erweitert dessen Theorie um eine Verhaltensdimension, behält dabei allerdings die Trennung zwischen Kompetenz und Performanz bei.

Es existieren zahlreiche Weiterentwicklungen des Kompetenzbegriffs unter besonderen Aspekten wie der pädagogischen Handlungskompetenz (Wienskowski, 1980) oder aus psychologischer Perspektive (Aebli, 1980; Wollersheim, 1993). Hier wird Kompetenz als externe Zuschreibung, als Persönlichkeitsmerkmal, Kognition (pädagogische Handlungskompetenz) bzw. als Fähigkeit und als innere Disposition in Verbindung mit bestimmten Einstellungen, Willen etc. (psychologische Perspektive) verstanden.

Auch im Bereich der beruflichen Bildung existiert eine Vielzahl von unterschiedlichen Definitionen und Kompetenzbegriffen. Hier wird vorwiegend die Relation zwischen Kompetenz und Qualifikation thematisiert: Während in älteren Ansätzen (Negt, 1990) beide Begriffe gleichgesetzt werden, versuchen andere eine scharfe Trennung zu erreichen (Erpenbeck/Heyse, 1996; Faulstich, 1998).

Übereinstimmend lässt sich festhalten, Kompetenz zu Handlungsfähigkeit führen soll, dass Qualifikation als Positionsbestimmung und Kompetenz als Dispositionsbestimmung aufgefasst werden kann (Arnold, 1997: 269ff.; Erpenbeck/Heyse, 1996: 36). Das Hauptunterscheidungskriterium zwischen Qualifikation und Kompetenz dabei liegt darin, dass Qualifikationen Kenntnisse und Fertigkeiten sind, die sich objektiv beschreiben, lehren und lernen lassen und funktional sind (Erpenbeck/Heyse, 1996: 36). Dem hingegen umfasst das Kompetenzkonzept zusätzlich individuelle Persönlichkeitsaspekte, die auf den (beruflichen) Nutzen ausgerichtet werden.

Schwierigkeiten bei dem Kompetenzkonzept und den daraus resultierenden Kompetenzentwicklungsansätzen basieren auf der Uneinigkeit über eine einheitliche Definition von Kompetenzen. Hier scheint es, dass die umfangreiche

Kritik am Kompetenzkonzept zugleich als Alibi dafür dient, Kompetenzen je nach Anliegen und beliebig zu definieren. Zugleich wäre eine solche Definition die grundlegende Voraussetzung, um verbindliche kompetenzbasierte Curricula, Lernprozesse und Bewertungsverfahren zu konzipieren. Neben dieser Schwierigkeit sind zwei weitere Probleme in der Kompetenzdebatte zu erkennen, nämlich – und dies gilt gleichermaßen für politische als auch für praxisbezogene Diskussionen – zum einen eine Ignoranz der Nachteile, die das Kompetenzkonzept mit sich bringt und zum anderen die Überbetonung und -bewertung der Standardisierung von Kompetenzen, obwohl deren Stärke eben gerade in der Nicht-Standardisierung bzw. in der Kontexteinbindung liegt. Eines der aktuellen Themen ist daher das Dilemma zwischen nationalen Standards für die Bewertung von Kompetenzen einerseits und ein Mindestmaß an Flexibilität, um auf örtliche bzw. regionale Spezifika – auch aus der Perspektive unterschiedlicher Disziplinen eingehen zu können, andererseits (Farrugia, 2001; Keating, 2003; Rychen, 2004).

4.3 Konsequenzen für die Kompetenzentwicklung

Die Koinzidenz und Interdependenz von Globalisierung, technologischer Entwicklung und Veränderungen in der Arbeitsorganisation bewirken eine verstärkte Nachfrage nach höheren Qualifikationen. Die Entwicklung von dazu notwendigen Kompetenzen, Fertigkeiten und Kenntnissen wird zunehmend wichtiger, damit ein Mensch mit ihrer Hilfe seine Beschäftigung sichern kann, um eine Beschäftigung zu erhalten und um sich flexibel auf dem Arbeitsmarkt zu bewegen (Lutz, 2003).

Obwohl Fachkompetenzen im engeren Sinne weiterhin wichtig bleiben, hat die Kategorie der Schlüsselkompetenzen bzgl. der Beschäftigungsfähigkeit von Menschen an Bedeutung gewonnen (Bjørnåvold/Tissot, 2000). Sie umfassen die Fähigkeit zur Aneignung neuer Qualifikationen und Fertigkeiten, die Anpassung an veränderte (technische) Gegebenheiten und die Fähigkeit, sich geographisch, sektoral und sozial mobil auf dem Arbeitsmarkt zu bewegen, um den eigenen beruflichen Werdegang zu fördern.

Obwohl Schlüsselkompetenzen sowohl bzgl. ihres Typus als auch ihrer Anzahl variieren, herrscht Konsens darüber, dass sie das Individuum dazu befähigen sollen, sowohl bei der Arbeit als auch in der Gesellschaft einen wertschöpfenden Beitrag zu leisten. Allgemeine und berufliche Aus- und Weiterbildung sind dabei die beiden bedeutendsten Säulen für die Kompetenzentwicklung. Daraus ergibt sich ein enormer Bedarf, aber auch Spielraum für die Entwicklung von Kernkompetenzen durch die Förderung der

beruflichen Bildung. Zudem ist es aufgrund kultureller Unterschiede und dem unterschiedlichen Niveau ökonomischer und sozialer Entwicklungen je nach Land sehr schwierig, einen gemeinsamen Rahmen bzw. ein gemeinsames Set an Schlüsselkompetenzen zu entwickeln, die dann tatsächlich in allen Ländern und in allen Kontexten benötigt und vermittelt werden können (Riordan/Rosas, 2003). Trotz dieser zentralen Bedeutung von Schlüsselqualifikationen und Kompetenzentwicklung ist der Stand der *Grundlagenforschung* und insbesondere über die adäquate Erfassung und Messung von Kompetenzen äußerst defizitär (Straka, 2004: 298ff.; Vonken, 2005).

4.4 Finanzierung und Kosten des lebenslangen Lernens

In vielen Ländern wurde eine Reihe von Finanzierungsmechanismen für lebenslanges Lernen getestet. Mechanismen der Fiskalpolitik sind dabei ein erheblicher Bestandteil der Investitionen in lebenslanges Lernen und können zugleich als Anreiz dienen, Mechanismen zur Aufteilung von Investitionen und finanzieller Verantwortung zwischen den Akteuren zu finden (OECD, 2005b: 183ff.). Zu den Haupthindernissen bei der *Umsetzung* von lebenslangem Lernen gehören ökonomische und finanzielle Barrieren, während Zeitknappheit das bedeutendste Lernhindernis darstellt (OECD, 2003a). Dabei variieren die Hindernisse je nach Akteursperspektive: Aus Sicht von Individuen wird die Teilnahme an lebenslangem Lernen in erster Linie mit dem Wunsch nach mehr persönlicher Zufriedenheit, nach dem Erwerb von mehr Kenntnissen, nach dem Erhalt eines besseren Arbeitsplatzes und dem Erhalt einer Qualifikation begründet (CEDEFOP, 2003: 19). Zugleich lässt sich feststellen, dass rund 40% aller Europäer nicht dazu bereit sind, die Kosten für ihre Teilnahme am lebenslangen Lernen selbst zu finanzieren – gleichgültig, aus welchem Motiv heraus die Teilnahme erfolgen würde.⁴ Die Teilnahmemotivation sinkt umso mehr, wenn mit den Lernprozessen eine Beförderung oder die Vorbereitung auf den Ruhestand verbunden ist (48,7% bzw. 50,9%). Umgekehrt sind nur 22,2% in jedem Fall dazu bereit, die Teilnahme an Weiterbildung gleich welcher Art vollständig selbst zu finanzieren (CEDEFOP, 2003: 20).

Schwierigkeiten der Finanzierung durch öffentliche Mittel ergeben sich vor allem durch Umverteilungen statt tatsächlicher Mittelerhöhungen. Verfolgt man die Entwicklung der Gesamtinvestitionen nach Angaben der OECD (in den jährlichen Berichten „Bildung auf einen Blick“), lässt sich festhalten, dass

⁴ Die Angaben beruhen auf Daten aus dem Eurobarometer 2003 und gelten als repräsentativ für die EU-15-Staaten, Island und Norwegen für die Gruppe der Über-15-Jährigen.

„direct public spending as a percentage of GDP has decreased in some cases, through the differences are then balanced out by increased private investment“ (CEDEFOP/EURYDICE, 2001: 45).

Die Verschiebung zugunsten privater Investitionen und zur Finanzierung „neuer“ Bereiche des lebenslangen Lernen wie der vorschulischen Erziehung und „Bildung“ hat zugleich zu einer Kürzung der Ausgaben in anderen Bereichen wie der Hochschulbildung geführt. Trotz der finanziellen Anreize, die in einer Reihe von Mitgliedstaaten gesetzt wurden, um die Teilnahme am lebenslangen Lernen zu verbessern, ist diese Teilnahme weiterhin mit Einkommenseinbußen der Arbeitnehmer verbunden, da diese sich für die Teilnahme mehrheitlich freistellen lassen müssen.

Die sich bedeutendsten Schwierigkeiten der Finanzierung finden sich also dort, wo die *Erträge* des lebenslangen Lernens auf viele Akteure verteilt sind (Unternehmen, Lernende, Staat), denn dann ist der Anreiz zu gering, die gesamten Investitionen in das Lernen allein zu tätigen. Solange also die Kosten für lebenslanges Lernen (bzw. einzelne Teilaspekte wie Erwachsenenbildung oder Hochschulbildung) direkt an dessen Erträge gekoppelt sind, besteht die Gefahr, dass die Investitionen zu niedrig sind (OECD, 2005b: 102):

Abbildung 2: Ökonomische und finanzielle Hemmnisse der Finanzierung lebenslangen Lernens⁵

Hemmnisse/ Probleme	Berufliche Erstausbildung	Lebenslanges Lernen Erwachsener
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Niveau und Verteilung der Gewinne bzw. des Nutzens (returns) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wesentliche Gewinne und Nutzen, die der gesamten Gesellschaft zu gute kommen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gewinne und Nutzen betreffen die in erster Linie Individuen und ihrer Arbeitgeber
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zu niedrige Investitionen der Unternehmen aufgrund externer Gegebenheiten (Asymmetrie zwischen Nutzen- und Finanzierungsverteilung) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufgrund der dominierenden Rolle öffentlich finanzierter Berufsausbildungssysteme fällt Problematik geringer aus 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zu erwartender individueller Nutzen ist hier höher, da Kofinanzierungsmechanismen (Staat, Unternehmen, Individuen) fehlen, durch die die Finanzierungskosten je nach Nutzen verteilt werden könnten
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finanzierung aktueller Investitionen durch frühere oder künftige Einkünfte 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Öffentliche Finanzierung auf der Basis eines “pay as you go”-Modells ermöglicht zwar die Finanzierung aktueller Ausgaben durch Steuergelder, aber langfristig höhere Kosten für die Verwaltung der Kredite notwendig 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Überwiegend private Finanzierung auf der Basis eines “pay as you go”-Modells
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risiko niedriger Erträge und niedrigen Nutzens der Investitionen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Öffentliche Finanzierung verteilt die Risiken. Individuelle 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unternehmen und Individuen teilen das Risiko; allerdings existieren wenige

⁵ Quelle: OECD (2005b: 103).

Bildungskredite
verlagern das Risiko
von den Individuen
auf den Staat

Instrumente zur
Risikoverteilung

Für die Ko-Finanzierung lebenslangen Lernens bieten sich mehrere Möglichkeiten, die grundlegend danach differenziert werden können, ob es sich um die Finanzierung direkter Kosten (wie Bücher und Gebühren) handelt, ob vorausgegangene Kosten rückerstattet werden oder ob es um die Risikoverteilung geht. Zu den hierfür eingesetzten Instrumenten gehören

- individuelle Lernkonten, die als „Gemeinschaftskonten“ von Individuen, Regierung und Nichtregierungsorganisationen geführt werden (z.B. Österreich, Belgien, UK),
- Bildungskredite für Lernende (z.B. Großbritannien),
- Bildungsgutscheine, die von öffentlicher Hand oder Individuen oder Unternehmern angeboten werden (z.B. Österreich, Belgien, Frankreich, Italien),
- im Bereich der Steuerpolitik: Steuerkredite, Steuervergünstigungen und steuerbefreite Einsparungen bei bildungsbezogenen Ausgaben (z.B. Niederlande, Österreich) und
- direkte Einkommensunterstützung oder Abkommen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern über Gehaltsausgleich bei Weiterbildung (z.B. Schweden, Deutschland, Großbritannien) (OECD, 2005c: 104f.).

In diesen Strategien der Fiskalpolitik zeigt sich, dass lebenslanges Lernen als eine Politikinitiative begann, die von Bildungsministern initiiert, von Arbeitsministern vorangetrieben und von weiteren Politikfeldern übernommen und ausgeweitet wurde. Lebenslanges Lernen hat seine breite Unterstützung nicht zuletzt der Tatsache zu verdanken, dass die Grundidee von den Regierungen und den Sozialpartnern akzeptiert wird (OECD 2005b: 123).

Steuerpolitik ist dabei ein Feld, das lange Zeit nicht mit den Entwicklungen des lebenslangen Lernens in Verbindung gebracht wurde. In einer Studie der OECD (2005b: 124) werden aus mehreren Länderstudien und den politischen Debatten drei Schlussfolgerungen abgeleitet:

1. Aktuelle Politikstrategien differieren je nach Land; innerhalb der Länder gibt es bemerkenswerte Unterschiede zwischen Individuen und

- Unternehmen im Hinblick auf die steuerliche Behandlung von Humankapitalinvestitionen;
2. die (impliziten oder expliziten) Ziele solcher Politiken sind nicht immer konsistent mit den vorgegebenen Zielen der Länder, um lebenslanges Lernen zu fördern. Dies gilt gleichermaßen für die Prinzipien, die die Steuerpolitik betreffen und
 3. es gibt kaum stichhaltige Beweise dafür, dass Steuerpolitik einen Einfluss auf die Entwicklung von Humankapital hat und dass die beobachteten Unterschiede zwischen den Ländern bzgl. ihrer Politiken Konsequenzen haben.

4.5 Teilnahme

Die Teilnahme an lebenslangem Lernen gilt als Grundvoraussetzung für eine kontinuierliche Anpassung der eigenen Kompetenzen an die Anforderungen des Arbeitsmarktes und der Ökonomie. Für die Teilnahme hat der Rat der Europäischen Union daher einen Benchmark von 12,5% für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 25-65 Jahre bis 2010 festgelegt.

Zuverlässige und international vergleichbare Daten über die Teilnahme an lebenslangem Lernen liegen nach wie vor nur für Teilbereiche vor, weshalb gesellschaftliche Effekte politischer Strategien auf die Förderung lebenslangen Lernens nicht wissenschaftlich messbar sind. Mögliche Indikatoren zur Messung der Teilnahme an lebenslangem Lernen sind u.a. die Teilnahme an beruflicher Erstausbildung auf dem Niveau der Sekundarstufe II, die Teilnahme an Hochschulbildungsgängen und die Teilnahme an (beruflicher) Weiterbildung sowohl beim Arbeitgeber als auch außerhalb des Unternehmens, in dem der Arbeitnehmer beschäftigt ist.

Es ergibt sich in der EU-25 für 2005 eine durchschnittliche Teilnahmequote von 11,0% bei der Teilnahme an Bildung und Weiterbildung innerhalb der letzten Woche vor der Durchführung der Untersuchung, während sie in den neuen Mitgliedstaaten bei 10,2% im Durchschnitt liegt (und damit wesentlich stärker gestiegen ist als jene in den EU-15 Staaten).

Allerdings spiegeln diese Zahlen nur einen Teilbereich des lebenslangen Lernens wider. So haben 40% aller Arbeitnehmer innerhalb des Jahres 2002 an einer Weiterbildung teilgenommen, die von ihrem Arbeitgeber angeboten wurde (Eurostat, 2004: 58). Die höheren Teilnehmerraten ergeben sich dabei aus dem wesentlich längeren Referenzzeitraum von einem Jahr im Vergleich zu den Strukturindikatoren.

Fraglich bleibt dabei, ob diese „Indikatoren“ tatsächlich eine empirisch-wissenschaftliche Begründung für die Relation zwischen der Förderung der Humankapitalinvestitionen und des lebenslangen Lernens sowie der damit erhofften Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigungsfähigkeit leisten können. So ist denkbar, dass die gestiegenen Teilnehmerzahlen nicht nur auf einer erhöhten Bildungsmotivation, sondern auch auf konjunkturellen Schwankungen, auf der zunehmenden Angst vor Arbeitslosigkeit oder dem Weiterbildungsdruck durch die Arbeitnehmer beruhen. Neben Aussagen über die Teilnahme an Bildungsgängen (z.B. Art, Dauer, Volumen, Finanzierung) sind also auch Daten über die Motive der Teilnahme notwendig bzw. – aus Unternehmenssicht – über die Motive für Weiterbildungsangebote, die darüber hinaus nicht nur qualitative Forschung ermöglichen sollten, sondern auch quantitative (insbesondere im Ländervergleich).

4.6 Effekte lebenslangen Lernens

Für die Erfassung lebenslangen Lernens wird bislang auf Statistiken über die allgemeine und berufliche Bildung und damit auf formelle Bildungs- und Berufsbildungssysteme zurück gegriffen. Dieser Ansatz wird zudem durch Daten über Einzelpersonen und Unternehmen ergänzt (z.B. Teilnahme von Erwachsenen an Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen). Ferner werden Informationen über die von Unternehmen angebotenen arbeitsbezogene Ausbildungen sowie über die Bildungsaufwendungen der privaten Haushalte gesammelt, jedoch ermöglichen die für Bildungsleistungen oder -produkte verwendeten Typologien keine sinnvolle Auswertung dieser Informationen (EC, 2001: 7).

Für die statistische Messung des lebenslangen Lernens genügt die Auswertung entsprechender Daten über formale Lernprozesse nicht; vielmehr müssen auch selbstgesteuerte Lernprozesse, Lernen am Arbeitsplatz (non-formales Lernen) und informelle Lernprozesse in die Erhebungen einbezogen werden.

Im Gegensatz zur OECD-Definition von lebenslangem Lernen wird hier eine breitere Definition genutzt. Demzufolge umfasst das lebenslange Lernen „jede zielgerichtete Lerntätigkeit, sowohl formeller als auch informeller Art, die einer kontinuierlichen Verbesserung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen dient“ (EC, 2000c).

Für eine präzisere Analyse schlägt die Kommission die Erhebung von Daten über

- die Struktur der Lernenden (Geschlecht, Altersgruppe, sozioökonomisches Profil, Präferenzen);
- die Art der Teilnahme der Lernenden an den Bildungsmaßnahmen und an Lernaktivitäten (Zugang, Abschluss, Lernen);
- die Art der Auswirkungen der Teilnahme im Hinblick auf die Beschäftigungssituation, den Status, die Karriere sowie das politische Denken und Handeln der Individuen und
- die (Ursachen der) Nichtteilnahme an lebenslangem Lernen vor (EC, 2001: 23).

Ziel der Datenerhebungen sollte es sein, ein integriertes statistisches Informationssystem zu erstellen, mit dessen Hilfe Informationen aus unterschiedlichen Bereichen kombiniert, analysiert und damit auch der Zusammenhang zwischen politischen Strategien und deren tatsächlichen Auswirkungen untersucht werden können. Sinnvoll wäre darüber hinaus die Erhebung von Daten über die Motive für die Teilnahme an lebenslangem Lernen, und dies sowohl aus Lernenden- als auch aus Anbieterperspektive sowie Gründe für die Nichtteilnahme bzw. Daten über den Abbruch der Teilnahme an Lernprozessen.

5 Zweite Strategie: Transparenz und Anerkennung von Kompetenzen

In der Debatte um die Modernisierung und Wettbewerbsfähigkeit von Berufsbildungssystemen herrscht Konsens, dass Bildung im Sinne von lebenslangem Lernen zur Beschäftigungsfähigkeit beitragen und durch Transparenz, Durchlässigkeit und Kompetenzorientierung von Qualifikationen erreicht werden soll.

Auf europäischer Ebene wird dieses Ziel durch die Entwicklung eines Europäischen Qualifikationsrahmens (EQF) sowie durch die Entwicklung eines europäischen Leistungspunktesystems für die berufliche Bildung (ECVET) unterstützt. Gleichzeitig werden auf Länderebene innerhalb und außerhalb Europas Nationale Qualifikationsrahmen (NQF) entwickelt. Beide Instrumente (EQF und NQF) gelten dabei als „*drivers for change*“, weil sie von der Erwartung getragen werden, als Impulsgeber für eine Reihe grundlegender Reform- und Modernisierungsbedarfe in Berufsbildungssystemen zu fungieren.

Unklar ist dabei, *wie* mit Hilfe dieser Instrumente die angestrebte Transparenz, Vergleichbarkeit und Übertragbarkeit von Qualifikationen und Kompetenzen erreicht werden kann, wobei sich ein erhebliches Spannungsfeld zwischen wirtschafts- und bildungspolitischen Interessen abzeichnet.

Auseinandersetzungen mit der Thematik Qualifikationsrahmen lassen sich mehrheitlich nach zwei Kategorien zusammenfassen: Zum einen sind hier nationalstaatlich ausgerichtete Untersuchungen – meist in Kontext mit der Entwicklung und Einführung eines Qualifikationsrahmens – zu nennen. Zu den am besten untersuchten Ländern, die über Qualifikationsrahmen verfügen, gehören Neuseeland (Mikuta, 2002; Philips, 2003), Südafrika (Allais, 2003; Cosser, 2001), Australien (Keating, 2003), Irland (NQAI, 2003) und Großbritannien (Croxford et al., 2001; Raffe et al., 2005; Raggat/Williams, 1999).

Zum anderen gehören hierzu Untersuchungen aus der Perspektive international tätiger Organisationen (OECD, CEDEFOP, ETF, ILO, Europäische Kommission), die einen Überblick und eine Zusammenfassung der nationalstaatlichen Erfahrungen liefern (Deane/Watters, 2004; Young, 2002; 2003; 2005). Im Vordergrund steht dabei neben einer Analyse des aktuellen Entwicklungsstands die Suche nach Klassifizierungskriterien für Qualifikationsrahmen. Solche Kriterien liefert z.B. der Zweck eines Rahmens.

So dient er in erster Linie als Bezugssystem für anerkannte Qualifikationen.⁶ Darüber hinaus existiert in vielen Ländern ein konzeptueller Rahmen, dessen Zweck in erster Linie darin besteht, Kernprinzipien und Richtlinien festzuhalten. Doch in den wenigsten Ländern wurde zudem auch ein „technischer“ Rahmen geschaffen, der eine Einstufung von Qualifikationen anhand konkreter Kriterien für erreichte Lernergebnisse ermöglicht. Deane und Watters (2004: 85) fassen mit Blick auf diese Differenzierung zusammen:

„A conceptual framework may include a philosophical rationale underpinning the approach to qualifications, core principles and operating guidelines. [...] A technical framework usually includes a classification of qualifications according to a set of criteria for levels of learning achieved. [...] While all countries have a qualifications system and many have at least a conceptual qualifications framework, not all have developed technical frameworks”.

Darüber hinaus lassen sich Qualifikationsrahmen anhand einer Reihe von Charakteristika bestimmen, zu denen nach Young (2005: 16) Benchmarks, die Nutzung von learning outcomes zur Beschreibung der Qualifikationen, eine Klassifizierung im Hinblick auf die späteren Beschäftigungsfelder, Lerneinheiten, das zeitliche Volumen (Lernstunden) sowie Kriterien, die die Qualifikationen beschreiben oder definieren, gehören.

Zum Forschungsstand über Qualifikationsrahmen lässt sich festhalten, dass die Ziele, die für die Entwicklung und Implementierung nationaler Qualifikationsrahmen gelten, zu großen Teilen übereinstimmen, zugleich aber nach wie vor in keinem Land ein Rahmen existiert, der tatsächlich alle entwickelten Ziele, Aufgaben, Kompetenzarten und Qualifikationen umfasst. Allen Rahmen ist zudem gemeinsam, dass ihrer Entwicklung und Umsetzung eine Reihe von Widerständen gegenüber stehen und sie Thema grundlegender politischer Debatten sind (Young, 2004). Zugleich existiert aber nach wie vor in keinem Land (und erst recht nicht auf europäischer Ebene) ein Rahmen, der tatsächlich alle entwickelten Ziele, Aufgaben, Kompetenzarten, Qualifikationen und Ebenen umfasst. Allen Varianten sind zudem organisationstechnische, wissenschaftliche und vor allem politische Probleme gemeinsam.

Mit Hilfe einer Reihe von Qualifikationsrahmen (Neuseeland, Südafrika, Schottland) wurde versucht, allgemeine und berufliche Bildung in einem System zu vereinheitlichen und zusammen zu führen. Schwierigkeiten erwachsen vor allem daraus, dass bei integrativen Qualifikationsrahmen epistemologische

⁶ Beim EQF gilt dies auch für Lernergebnisse, die außerhalb anerkannter Qualifikationen erworben wurden.

Unterschiede im Hinblick auf unterschiedliche Wissensstrukturen und verschiedene Lernformen nicht ausreichend Berücksichtigung finden (Ensor, 2003; Mikuta, 2002). Zugleich lässt sich feststellen, dass als epistemologisch geltende Barrieren bei der Einführung von Qualifikationsrahmen bei genauerer Betrachtung politischer oder institutioneller Natur sind. So beschreiben Heyns und Needham (2004) drei Arten von Barrieren, die politisch bzw. institutionell bedingt sind, nämlich a) ein auf politischer Ebene ausgetragener Machtkampf zwischen Arbeit und Bildung, b) eine Auseinandersetzung um philosophische versus epistemologische Aspekte und c) eine Auseinandersetzung der Bildungspraktiker über die unterschiedlichen Auffassungen darüber, was ein Qualifikationsrahmen leisten soll.

Qualifikationsrahmen können in diesem Zusammenhang als Beispiel für einen allgemeinen Trend zur Vereinheitlichung bzw. Annäherung von unterschiedlichen Bildungssystemen sowie zwischen den beiden Subsystemen Hochschulbildung und berufliche Bildung verstanden werden. Wie auch immer die konkreten Maßnahmen und Strategien in diesem Zusammenhang im nationalstaatlichen Kontext gestaltet sein mögen, so lassen sich doch in allen Ländern ähnliche gesamtgesellschaftliche Rahmenbedingungen finden, durch die sich Länder dem Druck ausgesetzt sehen, im Bereich der beruflichen und allgemeinen Bildung grundlegende Reformen durchzuführen. In diesem Kontext identifizieren Raffaele et al. (2003b) drei Typen der Vereinheitlichung, nämlich curriculare, organisationsbezogene und langfristig orientierte Vereinheitlichungsbestrebungen. Dabei lässt sich erkennen, dass einige Länder bei der Entwicklung ihrer Qualifikationsrahmen alle drei Typen der Vereinheitlichung fördern, während andere Länder wie z.B. Schottland in erster Linie auf die langfristig orientierten Vereinheitlichungsmaßnahmen ausgerichtet waren.

Auffallend ist in diesem Zusammenhang, dass die derzeitigen Vorschläge zur Entwicklung von Qualifikationsrahmen (auf nationaler und auf europäischer Ebene) zwar sehr enge konzeptionelle Überschneidungen aufweisen, aber kaum Rückschlüsse aus den bisherigen Erfahrungen im Umgang mit Qualifikationsrahmen ziehen. In diesem Kontext differenziert Young (2004) drei Typen von Schwierigkeiten bei der Einführung von Qualifikationsrahmen, nämlich politische, verwaltungstechnische und inhalts- bzw. bildungsbezogene Probleme. Politische Schwierigkeiten basieren dabei in erster Linie auf ungeklärten Fragen nach der Zuständigkeit bei der Entwicklung eines Qualifikationsrahmens, zumal es sich hierbei um Instrumente handelt, die im Idealfall ein vollständiges Bildungssystem abdecken. Verwaltungstechnische Probleme erwachsen aus Fragen nach der Zuständigkeit und institutionellen

Struktur, während inhalts- bzw. bildungsbezogene Schwierigkeiten aus dem Spannungsfeld zwischen pädagogischen, curricularen und beurteilenden Ansprüchen entstehen. Dies gilt umso mehr, als in vielen Qualifizierungssystemen die Beurteilung von Lernleistungen in erster Linie durch die Durchführung von Prüfungen abgedeckt wird. Dagegen umfasst ein Qualifikationsrahmen auch die (Weiter)Bildung des Ausbildungspersonals und erfordert wiederum die Entwicklung von Bewertungssystemen und -prozeduren für diese Gruppe. Hier besteht die Hauptschwierigkeit darin, die (alten) lehrplanbasierten Systeme an das (neue) lernergebnisorientierte System anzupassen. Diese Schwierigkeit ist für das Ausbildungspersonal umso gravierender, je weniger sie mit den jeweiligen Handlungslogiken und Termini der lernergebnisorientierten Logik vertraut sind (Young, 2004: 2ff.).

Aus den Erfahrungen der Länder, die bislang Qualifikationsrahmen entwickelt (und umgesetzt) haben, lassen sich mehrere Aspekte ableiten. Dazu gehört zunächst, dass eine schrittweise Einführung eines Qualifikationsrahmens erfolgsversprechender scheint als die ad-hoc-Entwicklung und Implementierung eines Rahmens wie im Fall von Südafrika. Dazu gehört zudem, dass Kompromiss- und Konsensbereitschaft grundlegende Voraussetzungen für die Arbeit an Qualifikationsrahmen sind.

Ein dritter Aspekt ist die Etablierung von passgenauen Bestandteilen eines Qualifikationsrahmens, d.h. nur wenn einzelne Bestandteile bzw. separate „Subrahmen“ in sich schlüssig sind (wie z.B. für den Hochschulbereich oder für die berufliche Bildung), kann der Gesamtrahmen ebenfalls schlüssig und konsistent sein. So zeigt sich am Beispiel des schottischen Qualifikationsrahmens, dass es eben diese etablierten „building blocks“ (Young, 2004: 5) waren, die die Implementierung eines Qualifikationsrahmens für das gesamte Bildungssystem ermöglichten.

Der vierte Eckpunkt ist die Unterstützung von politischen Maßnahmen und Strategien bei der Entwicklung und Einführung eines solchen Instrumentariums. Die Entwicklung von Qualifikationsrahmen wird oftmals von der Hoffnung getragen, diese könnten grundlegende Probleme der Transparenz, Regulierung und Qualität lösen. Dabei zeigen die Beispiele von Neuseeland, Schottland oder Irland, dass es sich hierbei um eine überzogene Erwartung handelt und dass ein Qualifikationsrahmen

„is only one element in what must be a much broader strategy that includes staff and curriculum development, a review of funding, institutional improvement and developing a new assessment infrastructure“ (Young, 2004: 5).

5.1 Nationaler und Europäischer Qualifikationsrahmen

Für Qualifizierungssysteme gibt es keine einheitliche Begriffsdefinition. Dementsprechend existiert kein einheitliches Modell eines Qualifikationsrahmens, sondern vielmehr variieren diese je nach Land und Bedingungen, unter denen sie etabliert wurden. Daher bietet sich ein Rückgriff auf die aktuelle Begriffsbestimmung der OECD an, die Qualifizierungssysteme unabhängig von einem nationalstaatlichen Kontext zu umfassen versucht.

Weil Qualifizierungssysteme grundsätzlich die Basis für einen Qualifikationsrahmen bieten, bauen die beiden Begriffsbestimmungen aufeinander auf. Unter Qualifikationsrahmen wird laut OECD verstanden⁷:

„A qualifications framework is an instrument for the development and classification of qualifications according to a set of criteria for levels of learning achieved. This set of criteria may be implicit in the qualifications descriptors themselves or made explicit in the form of a set of level descriptors. The scope of frameworks may be comprehensive of all learning achievement and pathways or may be confined to a particular sector for example initial education, adult education and training or an occupational area. Some frameworks may have more design elements and a tighter structure than others; some may have a legal basis whereas others represent a consensus of views of social partners. All qualifications frameworks, however, establish a basis for improving the quality, accessibility, linkages and public or labour market recognition of qualifications within a country and internationally” (OECD, 2005c: 6).

Für die Schaffung eines Europäischen Qualifikationsrahmens genügt diese Begriffsbestimmung allerdings nicht, da es sich hierbei um einen Meta-Rahmen handeln soll. Daher schlägt die Europäische Kommission folgendes Begriffsverständnis vor:

„A meta-framework can be understood as a means of enabling one framework of qualifications to relate to others and subsequently for one qualification to relate to others that are normally located in another framework. The meta-framework aims to create confidence and trust in relating qualifications across countries and sectors by defining principles for the ways quality assurance processes, guidance and information and mechanisms for credit transfer and accumulation can operate so that the transparency necessary at national and sectoral levels can also be available internationally” (EC, 2005a: 13).

⁷ Auf diese Definition beruft sich auch die Europäische Kommission bei ihrem Entwurf zur Schaffung eines Europäischen Qualifikationsrahmens.

Die Entwicklung von Qualifikationsrahmen lässt sich seit Mitte der 80er Jahre beobachten und stammt zu großen Teilen aus dem 16-PLUS-Action-Plan von 1984 in Schottland und dem in Großbritannien 1986 eingeführten NVQ (National Framework for Vocational Qualifications). Grundlegend zeigt sich dabei in allen Ländern die Notwendigkeit für Reformen, die das nationale Bildungssystem wettbewerbsfähig machen und eine bessere Passung zwischen Bildungssystem und Arbeitsmarkt ermöglichen. Gerade in angelsächsischen Ländern lassen sich übereinstimmend bei der Einführung von NQF mehrere grundlegende Charakteristika bzgl. der Bildungsstrukturen feststellen, die grundlegende und langfristige Reformschritte notwendig machten. Dazu gehört als erstes Charakteristikum eine scharfe Selektion bzgl. der Bildungsbeteiligung, die zugleich geringe Teilnehmerzahlen im Bereich der Pflichtschule bedingt (Young 2003: 230). So wurde der Wert und Status von beruflichen Qualifikationen traditionell durch *shared practices* (z.B. in Handel und Handwerk) festgelegt sowie – im Fall der allgemein bildenden Qualifikationen – durch Fach und Disziplin. Diese *professional and scientific communities* schlossen allerdings bestimmte Personengruppen aus den Qualifizierungsstrukturen aus bzw. boten für sie nur begrenzten Zugang, was sich anhand der Debatten über die Zugangsvoraussetzungen für bestimmte Qualifizierungspfade heute noch deutlich erkennen lässt. Dies gilt insbesondere für erwachsene Lernende, die auf ihre Erfahrung und non-formal erworbenen Kenntnisse und Fertigkeiten zurückgreifen müssen, um an solchen Bildungsgängen teilnehmen zu können (Young 2003: 229, ausführlich: Blossfeld/Shavit 1993; Sen 1997). Der Einführung von gemeinsamen Qualifikationsrahmen liegt hierbei die Hoffnung zugrunde, dass sie eine Verschiebung von diesen auf *shared practices* basierenden Qualifizierungssystemen hin zu solchen Systemen bewirken, die auf expliziten Kriterien basieren. Ziel der Entwicklung und Einführung eines Qualifikationsrahmens ist es damit auch, Qualifikationen aus ihren traditionellen Verbindungen zu formalem Lernen und zu institutionalisierten Bildungsgängen zu lösen sowie Zugänge für Lerngruppen zu schaffen, die traditionsgemäß von bestimmten Bildungsinstitutionen ausgeschlossen sind (Young, 2003: 229). Dazu gehört weiterhin die Organisation von Lernprozessen in allgemein bildenden und berufsbildenden Kontexten nach unterschiedlichen Kriterien und Logiken sowie in unterschiedlichen, überwiegend nicht kompatiblen Systemen, was wiederum nur begrenzte Möglichkeiten für die Weiterentwicklung von Qualifikationen bietet.

Zweites Charakteristikum sind die oft voneinander unabhängigen, sektorspezifisch organisierten Institutionen der beruflichen Bildung. Auch hier

existieren nur eingeschränkte Möglichkeiten, sich zwischen diesen spezifischen Qualifizierungspfaden zu bewegen und erworbene akkreditierte und zertifizierte Lernergebnisse zu transferieren.

Drittes Charakteristikum ist der Erwerb von Qualifikationen durch den Besuch von institutionalisierten Bildungsgängen. Diese Struktur kann Barrieren für eine Reihe von (potenziellen) Teilnehmergruppen bedingen, die zwar über die für die Teilnahme notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten verfügen, aber aus anderen Gründen nicht an den Bildungsgängen teilnehmen. Eben dadurch erscheint in diesen Ländern die Einführung von nationalen Qualifikationsrahmen als ein notwendiger und logischer Reformschritt, da diese ihren Fokus auf die Lernenden, auf Transparenz und den Zugang zu Bildung richten und zugleich nicht die existierenden Wege zur Universität gefährden. Dazu zählt darüber hinaus die Notwendigkeit einer stärkeren Einbindung der Arbeitnehmer in den Prozess der Beschreibung und Bestätigung von arbeitsmarktrelevanten Kompetenzen und Qualifikationen. Daraus ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen der Forderung nach mehr Gleichberechtigung und einer Stärkung der Demokratie (insbesondere im Bildungswesen) einerseits und der Forderung nach einer verstärkten Berücksichtigung der Anforderungen und Bedürfnisse der Arbeitnehmer und des Arbeitsmarktes andererseits.

Die große Anzahl der Länder, die mit der Entwicklung von Qualifikationsrahmen befasst ist, gibt einen Hinweis darauf, dass es sich dabei um keine vorübergehende oder europäische Modeerscheinung handelt, sondern um ein globales Phänomen, dessen Einführung allerdings kaum wissenschaftlich diskutiert wird, sondern eher der Einführung einer neuen Währung gleicht, die von allen gewünscht ist, deren Sinn aber an vielen Stellen (noch) zweifelhaft erscheint (Young, 2003: 223). Dies kann auf mehrere Faktoren zurück geführt werden, nämlich

- zunächst auf die geringe Anzahl an wissenschaftlichen Untersuchungen, die sich mit der Thematik befassen. So ist auffällig, dass es sich bei den Untersuchungen und Studien in erster Linie um Stellungnahmen zu den Kommissionspapieren handelt (Bünning/Richter, 2005; Hanf/Hippach-Schneider, 2005; Mucke, 2004) oder um die Entwicklung von möglichen Szenarien im Hinblick auf die Weiterentwicklung eines nationalstaatlichen Bildungssystems, ohne dass diese zum aktuellen Stand empirisch überprüfbar wären (Drexel, 2005; Severing, 2005; Rauner et al., 2006);
- weiterhin lässt sich dies damit begründen, dass NQF häufig mit Blick auf die Geringqualifizierten innerhalb eines Bildungssystems eingeführt werden, um diesen die Möglichkeit einer besseren Einordnung ihrer

Qualifikation und einer besseren Planung ihrer künftigen Qualifikationen zu ermöglichen (Young, 2003: 223);

- zudem kann es in mehreren Fällen damit in Verbindung gebracht werden, dass die Qualifizierungssysteme für solche Qualifikationen eingeführt wurden, die zum Zeitpunkt der Implementierung des NQF noch gar nicht existierten, wie im Fall von Südafrika. So wurde mit der Einführung des NQF in Südafrika nicht nur ein Rahmen für noch nicht existierende Qualifikationen eingeführt, sondern zugleich eine völlig neue Terminologie geschaffen, die von den meisten potenziellen Nutzern des NQF nicht verstanden wird, da sie an keine existierende Grundlage gebunden ist (Allais, 2003; Ensor, 2003). Ähnliche Vorgehensweisen finden sich in Estland und Dänemark, wo die Entwicklung eines NQF mit weitgreifenden Reformen des Bildungssystems zu erwarten ist.

Mit der Einführung von NQF wird die Hoffnung verbunden, dass sie das lebenslange Lernen, die Transformation von Bildungssystemen und einen offenen Zugang zu Qualifikationen fördern (Raffe, 1994; Young 2003: 224), was als intrinsische Logik von Qualifikationsrahmen bezeichnet wird. Daneben existiert eine institutionelle Logik, die durch die involvierten Bildungsinstitutionen, den Arbeitsmarkt sowie regulierende und finanzierende Mechanismen generiert wird. Hier erhofft man sich eine rationalere Konstruktion von Qualifikationen, eine bessere Steuerbarkeit der Kompetenzentwicklung durch den Staat, die Förderung der Bildungsmobilität durch den Transfer von erworbenen Leistungen mit Hilfe von Credits und damit eine bessere internationale Vermarktbarkeit von Bildungsangeboten. Hinzu kommt die Verbesserung der Transparenz und Darstellbarkeit des nationalen Qualifikationspotenzials im internationalen Kontext (z.B. in internationalen Statistiken). Die Einführung von Qualifikationsrahmen geht zugleich einher mit der Autonomisierung von Bildungseinrichtungen, damit diese ihre erreichten Ziele rechenschaftspflichtig machen, da die ehemals fixe Budgetierung nun in die Verantwortung der Bildungseinrichtungen übergeht (Hanf/Hippach-Schneider, 2005: 10). Hier besteht die Gefahr, dass die Bildungsinstitutionen langfristig mehr mit der Organisation und Verwaltung der Lernprozesse bzw. deren Ergebnissen befasst sind als mit deren Inhalten und ihrer Vermittlung. Deutlich zu erkennen ist dies z.B. anhand der aktuellen deutschen Debatte um die Entwicklung eines NQF und dessen Kompatibilität mit dem EQF. Diese Debatten kreisen inhaltlich weniger um die Frage nach der Vermittlung von Kompetenzen, Wissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten (und einer dazu notwendigen Grundlagenforschung), sondern überwiegend um strukturelle und

organisatorische Fragen der Zuordnung von Qualifikationen zu Referenzniveaus, der Vergabe von Credits oder der Frage nach Zuständigkeiten.

5.2 Qualifikationsrahmen als drivers for change

Neben diesen grundlegenden Charakteristika identifiziert Young (2003: 225) fünf Voraussetzungen für die Einführung eines Qualifikationsrahmens:

- Erstens müssen alle erwerbbaeren Qualifikationen beschreibbar sein, damit einheitliche Kriterien erstellt werden können, die alle Arten von erwerbbaeren Abschlüssen sowie alle anderen Formen akkreditierbaeren Lernens enthalten.
- Zweitens müssen alle Qualifikationen auf einer Hierarchie oder einem Kontinuum abbildbar sein, um einen Rahmen von Lernniveaus beschreiben zu können. Diese müssen wiederum zu allen Arten akkreditierten Lernens und zu allen Qualifikationen passen.
- Drittens müssen alle Qualifikationen insbesondere im Hinblick auf die Lernergebnisse bewertbar sein, die unabhängig von der Anbieterform, dem Curriculum und der pädagogischen Zugangsweise sein müssen, durch die sie erworben wurden.
- Viertens müssen alle Qualifikationen in Units unterteilbar sein, die auf verschiedenen Niveaus mit gleichen Deskriptoren angesiedelt werden und ein Lernstundenvolumen beschreiben können.⁸
- Fünftens müssen Benchmarks eingesetzt werden, um alle Lernarten akkreditieren und bewerten zu können.

Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass ein erfolgreich umgesetzter Qualifikationsrahmen im Laufe der Zeit eine evolutionäre Eigendynamik entwickelt und dabei sowohl vergangenheitsbezogene als auch zukunftsorientierte Aspekte vereint. Für den langfristigen Erfolg eines Rahmens muss seine Abhängigkeit von Qualifikationen auf der Basis des gegenseitigen Vertrauens und der informellen Beziehungen zwischen den Akteuren berücksichtigt werden, was sich nur über einen längeren Zeitraum hinweg entwickeln kann (vgl. Young, 2002).

⁸ Unklar bleibt dabei, inwieweit dies auf non-formale und informelle Lernprozesse angewendet werden kann. Es ist zu vermuten, dass Young sich bei dieser Aussage nur auf solche Qualifikationen bezieht, die in formalen Lernprozessen erworben werden können.

Diese Voraussetzungen bilden die Basis für ein lernendenzentriertes Bildungssystem, in dessen Zentrum das Individuum und dessen Lernfortschritte und -leistungen stehen.

Im Hinblick auf die sechs genannten Annahmen zeigen sich in allen Ländern unterschiedliche Probleme bei der Einführung von nationalen Qualifikationsrahmen, wobei die intrinsische Logik der Gesamtziele von Qualifikationsrahmen je nach Land ganz erheblich variiert. Diese unterschiedlichen Logiken lassen eine Differenzierung der Qualifikationsrahmen in zwei Typen zu, nämlich erstens sogenannte „strong and comprehensive frameworks“, wie sie in Neuseeland oder Südafrika zu finden sind und die zugleich der Bemühung folgen, einen umfassenden Rahmen für alle Qualifikationen zu schaffen. Diese Art der Rahmen werden häufig ad hoc eingeführt, umfassen auch solche Qualifikationen, die zum Zeitpunkt der Implementierung noch nicht existieren und weisen eher die Tendenz auf, die (noch nicht existierenden) Qualifikationen an den Rahmen anzupassen.

Im Gegensatz dazu stehen „weak and partial“ oder auch „loose“ Rahmen, wie sie in Schottland, Irland oder Australien zu finden sind. Sie zeichnen sich dadurch aus, eher den Rahmen an die vorhandenen Qualifikationen anzupassen (und daher auch teilweise existierende Qualifikationen zu vernachlässigen) und entstanden eher aus den Reformbestrebungen eines langjährig etablierten Bildungssystems. Zugleich zeichnen sich diese Qualifikationsrahmen dadurch aus, dass sie einen Gegenentwurf zu den „strong and comprehensive“-Modellen darstellen (Young, 2003: 226). Eher straff organisierte Qualifikationsrahmen bleiben nicht statisch, sondern werden im Laufe der Zeit weniger straff und/ oder weniger verdichtet (Mikuta, 2002; Raggat/Williams, 1999).

In beiden Fällen stimmt das Ziel überein, nämlich einen Qualifikationsrahmen zu schaffen, der eine gemeinsame Grundlage an übereinstimmenden Ideen, Strukturen und Absichten umfasst, der einige grundlegenden Bedingungen wie eine rechtliche Basis voraussetzt und der die Involvierung verschiedener Akteursgruppen (Verbände, Kammern, Gewerkschaften) ermöglicht. Dazu gehört aber auch der häufig übersehene Faktor der Informationsverbreitung an die Öffentlichkeit (OECD, 2005c: 9).

Zugleich kann die Entwicklung von Qualifikationsrahmen als Ausdruck des Wunsches der Weiterentwicklung von Qualifikationen im Allgemeinen betrachtet werden. Qualifikationen haben dabei mehrere Funktionen, nämlich u.a. die Erhöhung der Flexibilität von Bildungssystemen, die Deckung des Bedarfs an Kenntnissen, Fertigkeiten und Kompetenzen am Arbeitsmarkt, die Erweiterung des Zugangs zu Bildung und die Erhöhung der Mobilität von Lernenden (und von potenziellen Lernern). Wenngleich also kaum konkrete

Erfahrungen mit der Implementierung von Qualifikationsrahmen vorliegen, so stellt sich doch die Frage, weshalb Regierungen dennoch so rasch die Entwicklung dieser Instrumente vorantreiben. Zu vermuten ist, dass es bei den damit verbundenen Reformen (von Qualifizierungssystemen) weniger darum geht, tatsächlich die Qualität von Bildung zu erhöhen, sondern dass vielmehr ein Qualifikationsrahmen einer Regierung ein Planungsinstrument an die Hand gibt.

Qualifikationsrahmen repräsentieren zudem einen beinahe schon paradigmatischen Fall von Regierungsinterventionen in einer neo-liberalen Demokratie. Sie sind Versuche, größere zentrale Kontrolle zu erlangen und sie geben zugleich Individuen und Institutionen das Gefühl einer größeren Wahlfreiheit. Qualifikationsrahmen werden dabei oft im Zusammenhang mit ihren Funktionen diskutiert, d.h. entweder als Regulierungsinstrumente, die die Basis für die Kontrolle des post-sekundären Sektors bilden oder als Kommunikationsinstrumente, die Lernende und Arbeitgeber dazu befähigen, klarere Aussagen über das, was Qualifikationsrahmen bieten sollen, wohin die Qualifikationen führen sollen und wo sie innerhalb des Systems anzusiedeln sind, zu treffen.

Als Kommunikationsinstrumente bieten Qualifikationsrahmen Lernenden eine Orientierungshilfe. Bzgl. der Regulationsfunktion lässt sich feststellen, dass zwei globale Trends zu erkennen sind, die dazu führen, dass die Rahmen eine zunehmend regulierende Rolle spielen, i.e. a) die Erweiterung und Berücksichtigung der Weiterbildung und der Hochschulbildung sowie b) die steigende Bedeutung der Akkreditierung informellen (oder experimentellen) Lernens (Drexel, 2006; Young, 2003: 234).

Zudem gibt es zwei prognostische Modelle, nämlich outcome-basierte Ansätze in angelsächsischen Ländern sowie institutionenbasierte Ansätze in Frankreich und Deutschland, die auf Lernwegen innerhalb von spezifischen, institutionellen, tätigkeitsbezogenen und wissenschaftlichen Gemeinschaften beruhen.

Aus diesen beiden Modellen leitet sich die Frage ab, ob ökonomische Vorhersagen über eine dauerhaft steigende Mobilität und Flexibilität von Arbeit – auf der ja die sogenannten strong versions der lernergebnisorientierten Ansätze beruhen – überhaupt korrekt sind. Diese Frage zielt auf die intrinsische Logik von Qualifikationsrahmen: Diese basieren vor allem auf Vertrauen und nicht nur auf Normen. Allerdings ist völlig unklar, welche Bezugsgrößen diese neuen „communities of trust“ (Young, 2003: 235), die die neuen Qualifikationsrahmen untermauern sollen, haben werden, wenn Wissenschaftssystematik und institutionelle Strukturen des Beschäftigungssystems kaum noch Bedeutung haben.

Weiterhin lässt sich festhalten, dass Qualifikationsrahmen die Hybridität von Kompetenzen, Fertigkeiten und Kenntnissen zusammenfassen, d.h., dass der Erwerb von Lerninhalten an einer beliebigen Stelle abgebrochen werden bzw. wieder daran angeknüpft werden kann. Dadurch entfällt der Zwang, Lernprozesse ausschließlich in Form von institutionalisierten Lehrgängen anzubieten (Muller, 2000). Diese Thematik erscheint insofern von Bedeutung, als daraus die Frage entsteht, inwieweit ein Qualifikationsrahmen angewendet werden kann. Zudem geht es hierbei u.a. um die Relation zwischen Markt und Qualifikation. Trotz der Verbindung von Qualifikationsrahmen mit Neoliberalismus und marktgesteuerten Reformen sind beide Faktoren auf prinzipiell unterschiedlichen Prinzipien begründet. Märkte basieren eher auf Wettbewerb, während Qualifikationsrahmen grundlegend auf Vertrauen basieren und damit auf der Kooperation zwischen den Akteuren (Young, 2003: 235).

5.3 Ziele, Aufgaben und antizipierter Nutzen

Im Hinblick auf den antizipierten Nutzen von Qualifikationsrahmen wird zwischen Faktoren auf zwei verschiedenen Ebenen differenziert, nämlich dem Nutzen im Allgemeinen und dem Nutzen im Hinblick auf die Förderung des lebenslangen Lernens (OECD, 2005a: 10ff.), wobei diese Ebenen teilweise Überschneidungen aufweisen.

Der antizipierte *allgemeine Nutzen* umfasst vier Bereiche, nämlich die Entwicklung des Bildungssystems und des allgemeinen Angebots an Bildungs- und Ausbildungsangeboten. Dazu gehört die Reduzierung der in vielen Ländern vorzufindenden Komplexität der Systeme, die Ermöglichung von Kohärenz, die Stärkung der Transparenz trotz zunehmender Regionalisierung, Dezentralisierung und Individualisierung der Angebote. Im gleichen Kontext ist die Sicherung des Zugangs zu (weiterführenden) Bildungsangeboten zu nennen. Weiterhin ist es erklärtes Ziel, Lernende und Lehrende zur selbstständigen Identifizierung und Umsetzung der eigenen Lernwege in angemessener Weise zu befähigen. Im gesamtgesellschaftlichen Kontext sollen somit Ziele unter der Berücksichtigung individueller, politischer, unternehmensbezogener, gesellschaftlicher und arbeitsmarktbezogener Haltungen und Bedürfnisse formuliert und damit die Qualität innerhalb von Bildungssystemen u.a. durch den Transfer und die Anrechnung von Leistungspunkten gesichert werden.

Zweiter Nutzenbereich ist die Karriereentwicklung, -förderung, -beratung, -begleitung einschließlich der Förderung der Beschäftigungsmobilität. Hier soll der Rahmen Lernende, Anbieter und Unternehmer darin unterstützen, den technologischen und anforderungsbedingten Wandel am Arbeitsmarkt zu

bewältigen und eine Passung zwischen Angebot und Qualifikationen, Fertigkeiten und Fähigkeiten sowie Angebot und Nachfrage am Arbeitsplatz zu ermöglichen.

Der dritte Nutzenbereich betrifft die internationale und transnationale Dimension. Dabei sollen die Rahmen einen Beitrag zur Steigerung der Mobilität, der Kooperation und des Austausches leisten sowie das interkulturelle Verständnis und die gegenseitige Anerkennung zwischen den Anbietern, den Lehrenden und den Auszubildenden aus verschiedenen Ländern und unterschiedlichen Regionen in der Welt fördern. Weiterhin sollen die Rahmen die Entwicklung einer gemeinsamen Sprache in dem Diskurs über Qualifikationen ermöglichen.

Der vierte Nutzenbereich umfasst die Funktionen der Regulation, der Gesetzgebung und der institutionellen Rahmenbedingungen. Trotz aller Unterschiede und Schwierigkeiten werden auch für diesen Bereich eine Reihe von Vorteilen vermutet. Dazu gehört die Annahme, dass ein regulierender Rahmen die Förderung des gegenseitigen Vertrauens ebenso stärkt wie die Zuverlässigkeit und die Nachhaltigkeit der Angebotsqualität (z.B. durch sektorenspezifische Standards, Qualitätssicherungssysteme oder eine größere Autonomie der Bildungsanbieter).

Der unterstellte Nutzen von Qualifikationsrahmen im Hinblick auf die Förderung des lebenslangen Lernens umfasst mehrere Aspekte, die sich übereinstimmend in allen Ländern wiederfinden (OECD, 2005a). Kern ist die Etablierung von lebenslangem Lernen als Instrument zur Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Veränderungen. Im Einzelnen ist dies die Förderung einer Lernkultur durch die Berücksichtigung demographischer Entwicklungen und der Schaffung eines breiteren Zugangs zum Lernen, um die Transferierbarkeit und Übertragbarkeit von Kompetenzen und Fertigkeiten zwischen unterschiedlichen Bereichen zu gewährleisten. Zugleich können Qualifikationsrahmen die Verbesserung von grundlegenden Fähigkeiten und Fertigkeiten (basic skills) für unterschiedliche Lernergruppen fördern und ermöglichen den Vergleich von Qualifikationen auf der Basis gemeinsamer Referenzpunkte. Lernen kann dadurch einfacher auf die Bedürfnisse von Individuen und Unternehmen ausgerichtet werden und reduziert Lernzeiten für solche Lernende, die früher erworbene Kenntnisse auffrischen und vervollständigen wollen, um einen formalen Bildungsabschluss zu erwerben. Insgesamt ermöglichen Qualifikationsrahmen in diesem Bereich Klarheit und eine einfache Handhabbarkeit von Qualifikationen für Politiker, Interessengruppen und Unternehmen, um weitere Reformen implementieren zu können (OECD, 2005a).

Bei der Planung von bildungspolitischen Reformen und Programmen wird bislang davon ausgegangen, dass die Förderung des lebenslangen Lernens durch Qualifikationsrahmen einen steuerbaren Politikmechanismus darstellt, der einerseits einen strukturellen Wandel des Bildungssystems fördert, indem z.B. neue Qualifikationen geschaffen werden, und andererseits auf die Veränderungen der Systemumwelt im Hinblick auf z.B. Qualität, Zugang, Verteilung oder Angebot zielt.

Allerdings ist über den *konkreten* Einfluss politischer Strategien im Bereich der beruflichen Bildung bislang nur wenig bekannt. Erfahrungen mit Steuerungsmechanismen wie sie auf europäischer Ebene eingesetzt werden (wie z.B. die offene Methode der Koordinierung) liegen bislang kaum vor oder beziehen sich auf andere Politikfelder (z.B. Arbeitsmarktpolitik, Umweltpolitik) (Descy/Tessaring, 2005; OECD, 2005a). Hier ist also ein erheblicher Forschungsbedarf zu verzeichnen.

Gleiches gilt für entsprechende Indikatoren: Bislang werden für die Messung des Einflusses von Qualifikationsrahmen auf die Förderung des lebenslangen Lernens Daten über nationale Bildungssysteme (Zugang, Effizienz, Flexibilität der Lernwege, Zuständigkeiten, Transparenz), über Lernprozesse (Volumen, Verteilung, Qualität, Effizienz) sowie Trenddaten genutzt, deren Nutzen für den Nachweis von Rahmen und lebenslangem Lernen allerdings fragwürdig erscheint. Problematisch ist zudem, dass die notwendigen quantitativen Daten teilweise fehlen oder nicht vergleichbar sind, zumal die nationalen Qualifikationsrahmen in den meisten Ländern zu neu sind, als dass entsprechende Werte verfügbar wären. So lässt z.B. eine steigende Anzahl der Absolventen im Sekundarbereich II oder die Anzahl der Hochschulabsolventen keine direkten Rückschlüsse auf Ursachen und Wirkungen bzw. den Kontext zu Qualifikationsrahmen zu. Hier fehlen also bislang gleichermaßen geeignete Daten und fundierte Konzepte zur Evaluation der Wirkung von Qualifikationsrahmen sowie eine Erweiterung der Grundlagenforschung über die Steuerbarkeit von Berufsbildungssysteme durch politische Strategien.

5.4 Entwicklung des EQF

Ende 2002 wurden in sogenannten TAGs (Technische Arbeitsgruppen⁹) die Konkretisierung der Vorgaben der europäischen Bildungspolitik mit dem Ziel gestartet, unter Leitung der Kommission Konzepte zum ECVET und insbesondere zum EQF zu erarbeiten. Dabei erhielt die Gestaltung der Arbeiten zum EQF grundlegende Orientierung durch einen Vorschlag, der im Auftrag des CEDEFOP von Mitarbeitern der Qualifications and Curriculum Authority (QCA) entwickelt wurde (Coles/Oates, 2005). Verwunderlich ist daher nicht, dass die grundlegende Idee für die Ausgestaltung des EQF an dem in Großbritannien bestehenden System ausgerichtet ist und für die übrigen Länder entsprechende Vorteile bzw. Nachteile mit sich bringt.

Der EQF soll auf freiwilliger Basis eingereicht werden, keine gesetzlichen Verpflichtungen mit sich bringen und ist als Meta-Rahmen für alle Bildungsbereiche gedacht (EC, 2005a: 4) und steht nicht in Konkurrenz zu vorhandenen oder noch einzurichtenden nationalen oder sektoralen Qualifikationsrahmen und soll diese weder synthetisieren noch ersetzen.

Das Kernstück des geplanten EQF sind lernergebnisbezogene Referenzpunkte, basierend auf Kenntnissen, Kompetenzen und Fertigkeiten, die in acht hierarchisch strukturierte Stufen eingeteilt sind und von einfachen Grundqualifikationen bis zu hoch spezialisierten Kenntnissen und Fachwissen reichen. Dabei werden auch Deskriptoren verwendet, die im Rahmen des Bologna-Prozesses für die drei Zyklen der Hochschulbildung entwickelt wurden (Sellin, 2005: 3). Die Referenzpunkte beziehen sich auf verschiedene Qualifikationen, die über die in Europa angewandten Qualifikationsrahmen in Beziehung gebracht werden und so deren „Übersetzung“ erleichtern können. Anders als die bestehenden nationalen Qualifikationsrahmen, die in der Regel zu sehr auf die formale Bildung bezogen sind und nicht alle Arten von Qualifikationen umfassen, sollen die gemeinsamen Referenzniveaus alle Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen erfassen und zwar unabhängig davon, wo, wann und wie diese erworben wurden. Die für jedes Niveau erforderlichen Qualifikationen werden durch Deskriptoren beschrieben, die sich ausschließlich auf Lernergebnisse beziehen (Sellin, 2005: 3).

Die Zuordnung der vorhandenen Qualifikationen in die Levels des Rahmens wird in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fallen. Dabei kann es erforderlich werden, input- und output-basierte Systeme miteinander in

⁹ Vgl. Credit Transfer Technical Working Group (2005).

Beziehung zu bringen. Hier besteht die Gefahr, dass Kompetenzniveaus und Bildungswege 1:1 verkoppelt werden, was als Widerspruch zu den ausgewiesenen Zielen des EQF stehen würde. Es wird außerdem befürchtet, dass mit diesem Teil des Vorschlags „die Vereinheitlichung von Abschlüssen wie im Hochschulbereich“ nahegelegt werden soll (BIBB, 2005a: 5; 2005b).

Neben diesen explizit formulierten Zielen und Zwecken der Einführung eines europäischen Qualifikationsrahmens scheint es eine Reihe von Interessen zu geben, die mit diesem Instrument verfolgt, aber nur selten direkt formuliert werden: Kritisiert wird, dass der EQF einen Versuch darstellen könnte, die Qualifikationen für Arbeitskräfte nur deshalb transparenter machen zu wollen, damit sie besser und flexibler von den Unternehmen nutzbar sind, ohne dabei auf die individuellen Neigungen, Talente und Bedürfnisse einzugehen. Kritisiert wird also, dass die Beschäftigungsfähigkeit höhere Wertigkeit erhält als die Entfaltung der Persönlichkeit. Zugleich soll auf diese Weise die Branche der Bildungsanbieter, der Validierungs- und Zertifizierungsunternehmen gefördert werden, was wiederum einen Ausbau des gesamteuropäischen Marktes im Bereich bildungsbezogener Dienstleistungen mit sich bringt. An diesem Punkt wird kritisiert, dass es sich also um eine indirekte Subvention eines Beschäftigungssektors handelt, bei der die Inhalte – nämlich die Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten zu lebenslangem Lernen – vernachlässigt werden. Darüber hinaus wird weiterhin kritisiert, dass mit Hilfe der Einführung des EQF auf indirekte Weise auch eine schleichende Vereinheitlichung von nationalstaatlichen Bildungssystemen unterstützt wird, die aufgrund des Harmonisierungsverbots nicht auf direktem Wege durchsetzbar ist (Drexel, 2005: 18; Drexel, 2006, Rauner et al., 2006).

Für die Entwicklung des EQF kann – wie gezeigt – nur ansatzweise auf die Erfahrung aus der Entwicklung NQF zurückgegriffen werden. Gleichzeitig ist eindeutig, dass ein von den nationalstaatlichen Entwicklungen und Erfahrungen entkoppelter europäischer Qualifikationsrahmen zum Scheitern verurteilt sein dürfte, wenn die Anbindung an die Gegebenheiten vor Ort nicht gegeben ist. Besonders deutlich wird dies anhand der Debatten um input-Orientierung versus outcome-Orientierung von Lernprozessen (Meyer, 2006).

Zugleich ist in diesem Zusammenhang festzustellen, dass die Entwicklung der NQF in der EU teilweise eher zurückhaltend voranschreitet (z.B. Finnland, Griechenland, Deutschland, Zypern) und in Abhängigkeit der nationalen Bedenken und Schwierigkeiten um die Kompatibilität mit den nationalen Berufsbildungssystemen zu sehen ist. Darüber hinaus wollen nicht alle Mitgliedstaaten einen Rahmen implementieren, der auf einem qualifikationsorientierten Ansatz von Reformen beruht (Young, 2004: 5),

sondern agieren eher auf der Basis ihrer Erfahrungen mit institutionenbasierten Ansätzen zur Reformierung des Bildungssystems, zumal bei diesen Ansätzen Qualifikationen nicht als „Politikinstrumente“ betrachtet werden. Somit zeigt sich auch hier das Spannungsfeld zwischen inputorientierter und outcomeorientierter Logik.

5.5 Kompetenz als Kernelement des EQF

Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen stellen die Kernbegriffe der Referenzniveaus dar. In dem Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Parlaments und des Rates werden *Kompetenzen* verstanden als

„die nachgewiesene Fähigkeit, Kenntnisse und Fertigkeiten [...] zu nutzen“. Kompetenz wird zudem als „die Übernahme von Verantwortung und Selbstständigkeit“ beschrieben (Europäische Kommission, 2006: 18).

Fertigkeiten sind

„die Fähigkeit, Kenntnisse anzuwenden und Know-how einzusetzen, um Aufgaben auszuführen und Probleme zu lösen“ (Europäische Kommission, 2006: 18).

Dabei wird zwischen kognitiven und praktischen Fertigkeiten differenziert.

Kenntnisse sind

„das Ergebnis der Verarbeitung von Informationen durch Lernen. [Sie] bezeichnen die Gesamtheit der Fakten, Grundsätze, Theorien und Praxis in einem Lern- oder Arbeitsbereich“ (Europäische Kommission, 2006: 18).

Dementsprechend wird dieser Begriff im EQF zur Beschreibung von Theorie- und/oder Faktenwissen genutzt.

Die Konzentration auf einen kompetenzbasierten Ansatz für die Entwicklung des EQF beruht auf dem Aufmerksamkeitszuwachs gegenüber Konzepten adaptiver und arbeitsplatzbezogener Lernprozesse, des lebenslangen Lernens und des informellen bzw. non-formalen Lernens. Zentral ist dabei die Erfassung und Akkreditierung der nicht-formal erworbenen Lernergebnisse und des impliziten Wissens. Vor diesem Hintergrund war der Ausgangspunkt der terminologischen Festlegung für berufliche KSC im EQF,

“to establish a typology of qualitative outcomes of VET in terms of knowledge, skills and competences (KSC) that will serve as conceptual underpinning for the

horizontal dimension in developing a European Credit System for VET” (Winterton/Delamare-Le Deist, 2004: 1).

Winterton und Delemare-Le Deist (2004) sowie Winterton et al. (2005), die zwei der zentralen Dokumente für die Entwicklung des EQF im Auftrag des CEDEOP konzipiert haben, greifen bei ihrem Entwurf einer KSC-Typologie auf drei Entwicklungsstränge zurück, die sich in unterschiedlichen Kulturen (USA, Großbritannien und Frankreich) entwickelt haben und unterschiedlichen Praxisbereichen und wissenschaftlichen Disziplinen entspringen.

Die in ihren Arbeiten zu Grunde gelegten Quellen erscheinen dabei nicht systematisch ausgewählt, was u.a. sich daran zeigt, dass die Ansätze kaum kompatibel sind und einige der aktuellen Ansätze, die zeitgleich und ebenfalls im Auftrag des CEDEFOP entstanden (u.a. Rychen, 2004; Straka, 2004) kaum Beachtung fanden. Neben der Komplexität der Thematik mag eine weitere Ursache für die fehlende Stringenz der Wunsch gewesen sein, eine KSC-Typologie nach den Vorgaben der offiziellen Dokumente der Kommission und mit Blick auf die Passung für den EQF zu schaffen, zumal ein Teil der Dokumente, die nun als Grundlage der KSC-Typologie deklariert werden, zeitlich nach den grundlegenden EQF-Entwürfen verfasst wurden.

In den Dokumenten wird versucht, das KSC-Konzept aus den Argumentationssträngen abzuleiten, die von den Autoren als national vorherrschend identifiziert werden. Da diese Begriffe nicht einheitlich verwendet werden, ergibt sich keine stringente Begründung für die Verwendung der Termini. Ein Beispiel dafür ist die Vermischung von *competences* und *competencies* mit dem Versuch, für die beiden Termini eine eindeutige begriffliche Differenzierung zu verwenden. Auffallend ist zudem, dass die KSC-Konzepte von nur drei Ländern (Frankreich, Großbritannien und Deutschland) explizit angesprochen werden, während jene anderer Länder eine nur untergeordnete Rolle spielen (Winterton et al., 2005: 28ff.). So werden z.B. bezüglich der Kompetenzdiskussion in den USA in erster Linie Quellen zum Managementtraining und dabei insbesondere Ansätze für die Entwicklung genereller Fähigkeiten, Verhaltensweisen und tätigkeitsbezogener Fertigkeiten angeführt. Für die Entwicklung der KSC-Typologie finden dabei vor allem jene Ansätze Beachtung, die die arbeitsplatzbezogene Komponente von Fertigkeiten betonen, während andere Konzeptentwicklungen in diesen Ländern eher ausgeblendet werden.

Die Quellen aus dem angelsächsischen Raum zielen dagegen in erster Linie auf die Debatte um die National Vocational Qualifications und die damit verbundenen Wissens- und Verhaltenskomponenten.

Die für den französischsprachigen Raum verwendeten Quellen zeichnen sich durch einen ganzheitlichen Ansatz aus: Mit der gleichzeitigen Betonung des *savoir*, des *savoir faire* und des *savoir être* wird ein umfassendes Verständnis von Kompetenz angesprochen, das allerdings nicht in einer integrierten Form, sondern in einer Nebeneinanderstellung der Kategorien ausgewiesen wird (Winterton et al., 2005: 32ff.). Zugleich wird darauf hingewiesen, dass die Berücksichtigung weiterer nationaler Klassifikationsvorschläge zur Modifikationen der KSC-Typologie führen könnte, die die Autoren in Kreuzung mit der angelsächsischen Klassifikation von Niveaus in eine Matrixform bringen:

„Knowledge (and understanding) is captured by cognitive competence; skills are captured by functional competence and „competence“ (behavioural and attitudinal, including meta-competencies) is captured by social competence“ (Winterton/Delamare-Le Deist, 2004: 19).

Die Problematik der Autoren, die Spaltenbezeichnungen stimmig zu fassen, deutet auf die Probleme der theoretischen Konsistenz und der fehlenden Klarheit von Zielsetzungen für die berufliche Bildung hin, über die auch die immer wieder vorgetragenen Hinweise auf eine Übereinstimmung mit den Vorstellungen der Kommission nicht hinwegtäuschen können.

Eine andere Vorgehensweise ist bei Coles und Oates (2005) zu finden, die ebenfalls eines der zentralen Dokumente zur Entwicklung der Matrix entwickelt haben. Coles und Oates verzichten dabei weitgehend auf einen wissenschaftlichen Diskurs über KSC, sondern begründen gerade aufgrund der Unklarheit und Uneinigkeit über die Terminierung dieser Konzepte ein weiteres ‚Konzept‘, nämlich das der zones of mutual trust (ZMT). Grundlegende Idee ist dabei, dass der gesamte EQF und damit auch die Zellen der Matrix

“is an agreement between individuals, enterprises and other organisations concerning the delivery, recognition and evaluation of vocational learning outcomes (knowledge, skills and competences)” (Coles/Oates, 2005: 12).

Bei dieser Vorgehensweise entfällt eine Auseinandersetzung und eine nähere Bestimmung der drei Kernbegriffe (KSC) weitgehend: Ihre Ausformulierung und ihr Verständnis bleibt den Nationalstaaten überlassen, die dann die Anerkennung und Transparenz durch gegenseitiges Vertrauen gewährleisten.

Unklar bleiben dabei mehrere Punkte, nämlich zunächst das Konzept der ZMT, dessen Einsatz lediglich damit begründet wird, dass

„researchers have found it to be a powerful means of understanding the operation of selection processes and credit recognition arrangements“ (Coles/Oates, 2005: 13).

Weiterhin bleibt die Begründung für die Anzahl der Referenzniveaus unklar: Diese scheint mehr auf einem pragmatischen Aushandlungsprozess denn auf einer wissenschaftlich begründbaren Vorgehensweise zu beruhen. Dafür spricht auch, dass die von den Autoren als wissenschaftliche Referenz herangezogenen Kompetenzstufenmodelle von Dreyfus (1992) und Jacques (1996) auf nur sieben bzw. fünf Niveaus beruhen, während dem Kompetenzmodell des EQF acht Stufen zugrunde gelegt werden.

Unklar bleibt dabei, auf welchem theoretisch bzw. wissenschaftlich fundierten Ansatz von Kompetenz die Matrix beruht. Infolge dessen bleibt zweitens unklar, worauf die konkreten Abstufungen bzw. Differenzierungen zwischen den einzelnen Stufen beruhen, zumal die „Stufen“ vielmehr als Niveau angedacht sind, die einen fließenden Übergang ermöglichen sollen.¹⁰ Eine Auseinandersetzung mit dem Terminus Kompetenz steht daher für neuere Fassungen der Matrix ebenso aus wie für die ältere. Eine solche erscheint aus zwei Gründen notwendig: Erstens bleibt sie eine fundierte Grundlage für die Entwicklung eines EQF und würde eine häufige Überarbeitung der Matrix im Kontext der Kernbegriffe (knowledge, skills and competences) reduzieren. Zweitens würde diese wiederum eine fundierte Grundlage für die langfristige Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen bieten.

Ganz anders dagegen die Bemühungen im bildungspolitischen Bereich, die sich in der Entwicklung des EQF widerspiegeln. Hier bleibt das Ziel der Bemühungen diffus, weil der Kompetenzbegriff als einer der Kernbegriffe alles andere als klar umrissen ist, obwohl unter den Stichworten „Kompetenz“ und „Kompetenzentwicklung“ vielfältigste Beschreibungen existieren. Diese begriffliche Unschärfe ist zwar nur ein Aspekt im Hinblick auf die Kompetenzdebatte, doch erscheint sie als Kern: In ihr spiegelt sich die Theorieferne wider, mit der diese Debatte seit Jahrzehnten geführt wird (Vonken, 2005: 11). Das mag zum Einen daran liegen, dass ein Rekurs auf existierende lernpsychologische und/oder arbeitspsychologische und/oder neurologische Ansätze nur äußerst selten in theoretische Zugänge zur Kompetenzdebatte aufgenommen werden. Hinzu kommt – und auch dies lässt sich am Beispiel der Entwicklung des EQF sehr deutlich erkennen – ,dass die

¹⁰ Diese Unklarheit zeigt sich auch in einem überarbeiteten Entwurf der Matrix vom 18.05.2006, in der die vier Kompetenzarten (Selbstständigkeit/ Verantwortung, Lernkompetenz, Kommunikations-/ soziale Kompetenz, fachliche/ berufliche Kompetenz) zu einer neu geordneten Kategorie „autonomy and responsibility“ (personal, social and organisational competences) zusammengefasst wurde.

Kompetenzdiskussion sehr häufig für gesellschafts- und wirtschaftspolitische Zwecke instrumentalisiert wird, was die notwendige theoretische Fundierung zusätzlich erschwert. Dieser Umstand erschwert neben der Diskussion um die Passung von EQF und NQF und den nationalstaatlichen Qualifizierungssystemen eine kontinuierliche Arbeit an der Einführung eines EQF und seiner Auswirkungen.

5.6 Der Impact von Qualifikationsrahmen

Die Verbindung zwischen Lebenslangem Lernen und Nationalen Qualifikationsrahmen stellt einen Politikmechanismus dar, der u.a. der Planung von Aktionsprogrammen auf europäischer Ebene dient. Um diese Programme effektiv zu gestalten, werden eine Reihe von Indikatoren benötigt, mit deren Hilfe die Entwicklung von Qualifikationen gemessen werden kann und die zugleich die Akkreditierung und Zertifizierung von Qualifikationen abdecken. Hier hat sich gezeigt, dass es bislang keine allgemein gültigen Indikatoren gibt, die auch das Lernen außerhalb des formalen Bildungssystems umfassen (OECD, 2005c: 14).

Um den Einfluss von NQF bzw. des EQF auf die tatsächliche Verbesserung der Teilnahme am lebenslangen Lernen zu messen, ist einerseits das Verständnis der Mechanismen, die als Politikantworten bzw. -strategien auf den Wettbewerbsdruck genutzt werden, erforderlich und andererseits konkrete Indikatoren, mit deren Hilfe die Umsetzung eben dieser Strategien gemessen werden kann.

Dabei lassen sich grundlegend zwei Arten von Politikmechanismen unterscheiden, nämlich ein struktureller Wandel des Qualifizierungssystems, indem z.B. neue Qualifikationen in das bestehende Qualifizierungssystem eingeführt werden sowie die Veränderung der Umweltbedingungen des Systems wie Veränderungen im Hinblick auf Qualität, Zugang, Verteilung bzw. Angebot.

Als Indikatoren für den Einfluss von Qualifikationsrahmen werden derzeit unterschiedliche Daten über lebenslanges Lernen (Volumen, Verteilung, Qualität und Effizienz), Daten über nationale Qualifizierungssysteme (Zugang, Effizienz, Flexibilität der Lernwege, Verantwortung, Transparenz) sowie Trenddaten (OECD, 2005c: 84) genutzt.

Mit Hilfe dieser Indikatoren könnte sich der Zusammenhang zwischen Qualifikationsrahmen und lebenslangem Lernen untersuchen lassen. Allerdings fehlen die dafür notwendigen quantitativen Daten weitgehend oder sind nicht vergleichbar, um Rückschlüsse über den tatsächlichen Einfluss der Qualifizierungssysteme auf die Förderung des Lebenslangen Lernens zu

gewinnen. Auch bei der Nutzung der Daten aus dem International Adult Literacy Survey und dem European Labour Force Survey lassen sich keine signifikanten Zusammenhänge zwischen NQF und lebenslangem Lernen finden. Einzige Ausnahme bildet hierbei die Frage nach der Existenz eines dualen Systems innerhalb eines Landes, wobei hier allerdings Definitionsprobleme auftreten.

Aufgrund dieser unbefriedigenden Datenlage werden derzeit eine Reihe weiterer Indikatoren getestet, mit deren Hilfe eine Typologie nationaler Berufsbildungssysteme entwickelt werden soll, die wiederum Aufschluss über die Wechselwirkung zwischen Qualifikationsrahmen und lebenslangem Lernen geben soll (vgl. OECD 2005). Diese sollen darüber Aufschluss geben, ob

- das Ende der Ausbildung auf Sekundarstufe II in eine Ausbildung überleitet,
- der Rahmen Qualifikationen verschiedener Bildungs- und Beschäftigungssektoren miteinander verbindet,
- es einen großen Kohortenanteil gibt, der eine Ausbildung in bestimmten Beschäftigungsfeldern aufnimmt,
- das Qualifizierungssystem über alle nationalen Regionen hinweg vereinheitlicht wird (Föderalismus versus Zentralismus) und ob diese Vereinheitlichung einer zentralen Einrichtung oder der Regierung überlassen ist,
- der Zugang zum Arbeitsmarkt durch Abschlüsse reguliert wird und die meisten Beschäftigungssektoren diese nutzen,
- es ein klares nationales Programm oder System für die Anerkennung nicht-formalen oder informellen Lernens gibt und
- ob ein einheitliches Qualifizierungssystem existiert, in dem Units verschiedener Qualifikationen kombiniert werden können (vgl. OECD 2005: 87).

Tabelle 1: Typologie von Qualifikationssystemen in ausgewählten Ländern¹¹

<i>Countries</i>	Dual System ¹	QF ² School ³	VET in Centralisation ⁴	LM ⁵	RPL ⁶	Credit System ⁷	Credetialist ⁸	
Belgium (Flanders)	1	3	1	1	1	4	3	3
Belgium (Wallonia)	4	2	3	4	2	3	2	1
Switzerland	2	2	3	3	3	3	3	1
Czech Republic	4	3	3	1	2	4	3	2
Germany	1	3	2	2,5	2	3	3	2
Denmark	1	2	1	1	2	2	1	2
Spain	2	1	2	2	2	2	1	2
Finland	2	1	1	1	3	1	3	2
France	1	1	1	1	2	1	3	1
Greece	2	3	3	4	2	4	4	2
Hungary	3	2	2	3	1	3	3	1
Italy	2	3,5	4	3	2	3	3	1
Ireland	3	1	3	2,5	3	3	3	2
Northern Ireland	2	1	3	2	2	4	4	2
Netherlands	2,5	3,5	1,5	1	3	3	3	3,5
Norway	1	2	2	2	2	2	2	2
Poland	2	2	1	3	3	4	4	2
Portugal	2	4	2	2	2	3	3	1
Scotland	1	1	3	3	2	1	1	1
Slovenia	4	3	2	2	1	2,5	3	2
Sweden	4	4	2	2	4	2	2	2
UK	2	1	2	2	3	3	1	2

Legend: 1. This is definitely true for my country; 2 This is only partially true for my country; 3. There is only limited experience of this in my country; and 4. This is not present in my country.

¹¹ Quelle: OECD (2005: 88). Nicht-EU-Staaten, die an der Befragung teilnahmen, wurden nicht in die Übersicht aufgenommen

Erläuterungen:

General structural elements of national qualifications systems: ¹ Countries where the end of secondary education leads into an apprenticeship with shared responsibility for programmes between an educational institution and a firm; ² Countries with an explicit framework linking qualifications from different educational and occupational sectors; ³ Countries where a large proportion of a cohort engages in studies linked to a specific occupational area; ⁴ Countries where the qualifications system is unified throughout its regions and control lies in one main agency or with government; ⁵ Countries where entry to the labour market is regulated through qualification; and most occupational sectors use this type of regulation; ⁶ Countries where there is a clear national programme or system for recognising non-formal or informal learning; ⁷ Unitised qualifications (large uptake) exist and units from different qualifications can be combined; and ⁸ Credentials are essential for entry to the labour market or higher education and for further progress in work or study.

Bei der Befragung der Experten aus 22 europäischen Nationen zeichnet sich kein einheitliches Bild der Berufsbildungssysteme entsprechend der von der OECD angewendeten Indikatoren. Ziel der Befragung war es, zunächst eine Reihe von Faktoren zu identifizieren, mit deren Hilfe die Komponenten eines Bildungssystems *quantitativ* am besten beschrieben werden können, da die bisherigen Indikatoren (u.a. Kontrollmechanismen, Anerkennung von Qualifikationen, Zugang zu Qualifikationspfaden, internationale Bezüge) weitgehend nur qualitative Untersuchungen ermöglichen. Zu beachten ist hier, dass die Typologie von den gleichen Personen entwickelt und getestet wurde, wodurch zumindest teilweise Unschärfen zu vermuten sind. Allerdings ist geplant, diese Typologie zu verfeinern und in größeren Stichproben zu testen, um ihre Validität und Reliabilität zu überprüfen, da die Daten keine stichhaltigen Aussagen liefern.

Da der Einsatz dieser Indikatoren bislang keine aussagekräftigen Ergebnisse geliefert hat (vgl. OECD 2005: 87ff.), lassen sich mehrere grundlegende Überlegungen ableiten: Erstens bieten die vorhandenen Datenquellen und Indikatoren möglicherweise keine Basis für relevante Aussagen über Zusammenhänge zwischen Qualifikationsrahmen und lebenslangem Lernen bzw. entsprechender Politikstrategien. Zweitens ist denkbar, dass diese Zusammenhänge zu komplex sind, um gemessen zu werden und drittens ist möglich, dass es keinerlei Zusammenhänge gibt. So ist zwar z.B. der Rückschluss zulässig, dass steigende Teilnehmerzahlen in unterschiedlichen Bildungsbereichen (Hochschulbildung, berufliche Erstausbildung, Weiterbildung) ein Indikator für die Förderung des lebenslangen Lernens sind, doch möglich sind auch andere Einflüsse wie ein allgemein steigendes Bildungsniveau, welches nicht auf politische Strategien, sondern auf ein

steigendes Wohlstandsniveau zurück zu führen ist oder Konjunkturschwankungen, durch welche die Erhöhung bzw. Absenkung der Bildungsausgaben erklärt werden kann und auf welche die Teilnehmer von Bildungsangeboten entsprechend reagieren.

In jedem dieser Fälle zeigt sich deutlich, dass die vorhandenen Daten nicht ausreichend sind, um einen (signifikanten) Zusammenhang zwischen Nationalen Qualifikationssystemen (und damit im weiteren Sinne auch eines europäischen Qualifizierungssystems) einerseits und der politischen Strategie der Förderung des lebenslangen Lernens andererseits herzustellen. Vielmehr kann dieser Zusammenhang nur auf hypothetischer Basis hergestellt werden. Für die quantitative Weiterentwicklung der Thematik wäre die Erarbeitung von Charakteristika nationaler Qualifizierungssysteme vonnöten, um dauerhaft systematischere, zuverlässigere und international vergleichbare Daten zu gewinnen und eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Daten über lebenslanges Lernen und NQF zu gewährleisten.

6 Dritte Strategie: Mobilitätsförderung

Je nach Betrachtungsweise kann zwischen vertikaler (sozialer) Mobilität und horizontaler Mobilität (im Sinne von Migration) differenziert werden bzw. zwischen Personenmobilität (sozio-ökonomische Schwerpunkte) und Arbeitsmarktmobilität (ausschließlich ökonomische Schwerpunkte). Im Kontext beruflicher Bildung spielen dabei die Themenschwerpunkte Integration, Arbeitsmarkt und Qualifikation entscheidende Rollen. Daher konzentriert sich dieses Kapitel überwiegend auf geographische Mobilität am Arbeitsmarkt.

Für die Differenzierung unterschiedlicher Typen von Mobilität im internationalen Kontext wird üblicherweise nach Art der Qualifikation, nach Beschäftigungssektor, nach Art der Beschäftigungstätigkeit und nach Beschäftigungsdauer differenziert (OECD, 1995). Weiterhin kann zwischen externer und interner Mobilität unterschieden werden. Externe Mobilität kann wiederum in zwei Unterkategorien geographischer Mobilität aufgeteilt werden, nämlich regionale, nationale und internationale Mobilität sowie in Mobilität innerhalb des Arbeitsmarktes, die z.B. durch Veränderungen aufgrund des Wechsels einer Beschäftigung des Individuums entsteht. Auf der anderen Seite werden unter interner Mobilität Arbeitsplatzwechsel innerhalb eines Unternehmens verstanden.

Unterschiedliche Mobilitätstypen im Kontext des Arbeitsmarktes werden dabei als *professional mobility* bezeichnet. Diese bildet zudem den Kern aller Aktivitäten im Rahmen des European Year of Workers' Mobility 2006 und umschließt mehrere Themenfelder und Fragestellungen:

1. Wie gestalten sich Beginn, Verlauf und Ende bzw. Ausscheiden aus dem Berufsleben im Hinblick auf die sozialen, technischen und ökonomischen Veränderungen seit den 60er Jahren?
2. Welchen Einfluss haben konjunkturelle und strukturelle Faktoren auf Beschäftigungsverläufe und welche Folgen hat die Beschäftigungsunsicherheit?
3. Welche Unterschiede im Hinblick auf Gehalt und Unternehmenstypus weist interne gegenüber externer Arbeitsmarktmobilität auf?
4. Welche Auswirkungen haben Berufs-, Sektor- und Qualifikationsniveauwechsel bzw. -veränderungen auf das individuelle Mobilitätsverhalten?
5. Wie gestalten sich Arbeitsplatzrotation und Veränderungen der Arbeitskräftenachfrage (Centre d'analyse stratégique/Conseil d'orientation pour l'emploi, 2006)?

Die Bedeutung von Mobilität im Allgemeinen ergibt sich aus dem Kontext von Bildung und Wettbewerbsfähigkeit. Durch die Feststellung, dass die Investitionen in Bildung einen erheblichen Beitrag zum Humankapital und damit zur Beschäftigungsfähigkeit des Individuums leisten, stellt die Förderung der geographischen Mobilität einen Beitrag zur Schaffung bzw. zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit von Nationen dar. Für die Verwirklichung der vier Grundfreiheiten der römischen Verträge (Freizügigkeit im Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital) und damit der Gewährleistung der Mobilität müssen berufliche Qualifikationen in den Mitgliedstaaten gegenseitig anerkannt werden. Voraussetzung für Wanderbewegungen von Arbeitskräften ist also die Transparenz und Vergleichbarkeit beruflicher Qualifikationen.

Die geographische Mobilität von Fachkräften kann zudem als Ausdruck eines qualifikationsspezifischen Mismatch innerhalb eines Landes und zwischen Ländern interpretiert werden. Ein Fachkräftemangel in einem Nachbarland kann Abwanderungen aus einem anderen Land zur Folge haben, wenn etwa – bei sonst gleichen Bedingungen – bessere Verdienstmöglichkeiten im Aufnahmeland winken. Allerdings ist bisher unklar, wie sich Fortbildungsabschlüsse auf Mobilitätsprozesse und Arbeitskräftewanderungen konkret auswirken (Mytzek/Schömann, 2004: 15).

Somit setzt die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes die Mobilität von Arbeitskräften als Schlüsselprinzip der europäischen Politik zwar voraus, stellt aber zugleich fest, dass mangelnde Transparenz von Aus- und Weiterbildungsabschlüssen ein ähnliches Hindernis für innereuropäische Mobilität ist (Pettersson, 2001), wie die reaktive und defensive nationale Migrationspolitik in Europa, deren Gemeinsamkeit darin liegt, legale Zuwanderung und Einbürgerung weitgehend zu vermeiden (Straubhaar, 2006).

Der Bedarf an Mobilitätsförderung ergibt sich allerdings nicht nur aus der Realisierung der Europäischen Integration, sondern auch aus einer Reihe weiterer Gründe wie

- der Verbesserung der Beschäftigungschancen von Arbeitnehmern;
- der Erhöhung von Qualifikationen und die Erweiterung der Erfahrungshorizontes von Arbeitnehmern;
- der Erhöhung der Wahrscheinlichkeit der Selbständigkeit durch Marktlücken und Geschäftsmöglichkeiten auf heimischen Märkten;
- der Verbesserung der Wettbewerbsposition der rekrutierenden Unternehmen auf nationalen und internationalen Märkten;

- der Förderung von Wissenstransfer und kulturellem Austausch zwischen Sektoren in verschiedenen Ländern;
- der positiven Rückwirkung der Mobilität auf die Anerkennung der nationalstaatlichen Bildungssysteme und
- der möglichen (temporären) Entlastung nationalstaatlicher Arbeitsmärkte in Branchen mit hoher Arbeitslosigkeit (Mytzek/Brzinsky, 2004: 48).

Ziel muss es dabei sein, zumindest den überwiegenden Teil der mobilen Arbeitnehmer nach einem Auslandsaufenthalt in das Heimatland zu repatriieren, was wiederum institutionelle Strukturen voraussetzt, die diese Rückkehr ermöglichen bzw. vereinfachen.

Ausgangspunkt aller Strategien zur Förderung individueller Mobilität in Europa ist die schnelle Reaktion der Politik auf Arbeitsmarktbedarfe (Straubhaar, 2006) und damit verbunden die umstandslose Anerkennung nationaler Bildungsabschlüsse, wozu europäische Richtlinien zur gegenseitigen Anerkennung von Diplomen bzw. Bildungsabschlüssen notwendig sind. Dazu dienen eine Reihe von Lösungsansätzen und Förderkonzepten, um Mobilitätshindernisse zu überwinden bzw. individuelle Mobilität zu ermöglichen. Zu nennen sind hier u.a.:

- Die SLIM-Initiative (Simpler Legislation for the Internal Market – Rechtsvereinfachung im Binnenmarkt) zur Vereinfachung der Vorschriften über die Anerkennung von Befähigungsnachweisen;
- dezentralisierte Initiativen wie das Weißbuch der Kommission zur allgemeinen und beruflichen Bildung von 1995 und das Grünbuch über Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität von 1996;
- Maßnahmen im Rahmen von LEONARDO und SOKRATES, um berufliche Qualifikationen transparenter zu machen und die Mobilität von Personen innerhalb der EU zu verbessern;
- die Programme als komplementäre Implementationsstrategie. Dazu gehören LEONARDO zur Unterstützung und Ergänzung der Berufsbildungspolitik der Mitgliedsstaaten, die Durchführung von Pilotprojekten, die Förderung der Sprachkompetenz und die Bildung von Netzwerken und SOKRATES als EU-Aktionsprogramm zur engeren Kooperation im Bereich der Allgemeinbildung mit verschiedenen Unterprogrammen zu den Bereichen Schulbildung, Hochschulbildung und Erwachsenenbildung;
- ergänzende bilaterale Abkommen, in denen sich die Vertragspartner zur gegenseitigen Anerkennung von Befähigungsnachweisen verpflichten und

- durch die die Mitgliedstaaten selbst in stärkerem Maße für die Verbesserung der Transparenz beruflicher Befähigungsnachweise sorgen;
- der Europass und der EQF als Metainstrumente auf europäischer Ebene, die – umgesetzt in den Nationalstaaten – u.a. die individuelle geographische (aber auch sektorale und soziale) Mobilität verbessern sollen.

6.1 Entwicklungstrends geographischer Mobilität

Um Mobilität in ihrer gesamten Spannweite zu erfassen, genügen Maßnahmen auf der Ebene des Austausches von Studierenden und Debatten über den Mangel an Hochqualifizierten nicht mehr (OECD, 2001; 2002; UNESCO, 2004). Vielmehr ist die Frage danach, wie Europa Mobilität so fördern kann, dass der Wissensabstand zu anderen Kontinenten (vornehmlich Nordamerika) geschlossen werden kann, zu einer der wichtigsten Angelegenheiten für die Entwicklung von Politikstrategien für Regierungen, Wissenschaft und Industrie geworden.

Der Fokus der Mobilitätsforschung und -förderung richtet sich dabei zunehmend auf ein breiter angelegtes Verständnis von Mobilität, bei dem es nicht nur um die Entwicklung politischer Strategien zur Gewinnung hochqualifizierter Arbeitskräfte geht. Vielmehr liegt das anvisierte Ziel der Mobilitätssteigerung in einer Verbesserung der Humanressourcen auf allen Qualifikationsniveaus und schließt daher auch sektorale, soziale und Beschäftigungsmobilität ein (Elwyn, 2005; Vincent-Laurin, 2004).¹² Allerdings fokussiert das folgende Kapitel zunächst geographische Mobilität, bevor auf weitere Formen der Mobilität im Kontext der Internationalisierung beruflicher Bildung eingegangen wird.

Es existieren unterschiedliche Untersuchungsansätze je nach Art der geographischen Mobilität. Differenziert wird dabei nach Personen, die

- täglich oder wöchentlich zwischen zwei Ländern pendeln (Hitzelsberger et al., 2001);
- nur für einen kurzen Zeitraum (bis zu einem Jahr) im europäischen Ausland leben und arbeiten (EC, 2002c);

¹² Beispiele dafür sind die Projekte MOMO I und II (Monitoring System on Career Paths and Mobility Flows) zur Untersuchung der transnationalen, regionalen und berufsbezogenen Mobilität von Hochqualifizierten in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien, Norwegen, Schweden, Polen und der Tschechischen Republik unter besonderer Berücksichtigung der Aussagekraft und statistischen Tragfähigkeit von Indikatoren zur geographischen Mobilität.

- mittel- und langfristig (über ein Jahr) im EU-Ausland leben und arbeiten (Mytzek, 2004).

Von Bedeutung ist dabei aber auch die Frage, ob der Auslandsaufenthalt als Entsendung im Rahmen eines bestehenden Arbeitsvertrags durchgeführt wird oder der Aufnahme einer Beschäftigung mit Vertragsneuabschluss dient.

Bezüglich der Migranten selbst zeigt sich ein deutliches Profil: Es sind in erster Linie junge, hochqualifizierte und allein stehende Menschen, die mobil sind. Zudem ist die Anzahl der Frauen steigend und liegt derzeit bei rund 45% (Byrska/Venables, 2004). Bei den Migranten wird zudem grundlegend nach der Art ihrer Qualifikation und der Beschäftigungsart unterschieden, um ihre Mobilität zu untersuchen. Unterschieden wird zwischen Hochqualifizierten (üblicherweise Personen mit Hochschulabschluss) und Qualifizierten auf mittlerem Niveau (Wickramasekara, 2003: 4).

Das Messen geographischer Mobilität erweist sich an vielen Stellen als schwierig, da international vergleichbare Daten fehlen oder unzureichend sind, die nicht nur die Auswanderung von Arbeitnehmern, sondern auch ihre Einwanderung (mit Angehörigen) berücksichtigen. Bisher verfügt kein Land über ein umfassendes Berichts- und/oder Monitoringsystem für die Erfassung von Migrationsströmen. In der Regel liegen von den Einwanderungsstaaten umfassendere und zuverlässigere Datensätze vor als von den entsendenden Ländern (Lowell/Findlay, 2002).

Neben der Frage nach dem Erhalt adäquater Datensätze gibt es eine Reihe weiterer Ansatzpunkte bei der Untersuchung von Mobilität. Dazu gehört die Frage nach den Einflussfaktoren bzgl. der Förderung von Mobilität bzw. ihrer Hindernisse (mobstacles – obstacles of mobility) sowie die Frage nach erfolgreichen Strategien und Maßnahmen.

Für die Entwicklung von Politikstrategien zur Förderung von geographischer Mobilität sind fünf Kriterien entscheidend: Das Volumen, das Profil der Migranten, ihr Typus, die Zeitdynamiken und die regionale Verteilung in den Zielregionen (Krieger, 2004: 65).

Mit Hilfe eines bestimmten Migrantentypus (genauer: geographisch mobiler Arbeitnehmer) erhoffen sich die Mitgliedstaaten eine Erhöhung des nationalen Erwerbsspersonspotenzials, um künftigen Qualifikationsbedarf zu decken. Aus der seit Jahren zu erkennenden Zunahme an qualifizierter Erwerbstätigkeit, einer stagnierenden Bildungsbeteiligung und schrumpfenden Schulabgangskohorten in der Mehrheit der europäischen Staaten lässt sich ein zunehmender Mangel an Hochqualifizierten ab ca. 2015, aber auch an Einfachqualifizierten in

spezifischen Dienstleistungsbereiche (insbesondere in Heil- und Pflegeberufen) erkennen (vgl. Kupka, 2006: 635).

Aus den Daten des Eurobarometer 2005 ergibt sich, dass nur rund 1,5% der EU-Arbeitskräfte außerhalb des Landes mit ihrem aktuellen Wohnsitz geboren wurden und dass nur rund 4% der gesamten EU-Bevölkerung (EU-25) jemals außerhalb des Heimatlandes gewohnt hat. Dabei sind die Unterschiede zwischen den Ländern teilweise gravierend: Rund 40% der Skandinavier haben *mindestens einmal* in ihrem Erwerbsleben in einer anderen Region oder in einem anderen Land gewohnt, gefolgt von den Iren und Briten (ca. 30%) und Zentraleuropa (20%)¹³, während die Quote in den südeuropäischen Ländern (15%) und den ehemaligen kommunistischen Staaten (10%) deutlich niedriger ausfällt.¹⁴

Eine besondere Rolle spielen zudem die neuen Mitgliedstaaten: Über die Effekte der EU-Erweiterung auf das Arbeitnehmermobilitätsverhalten wurde in den vergangenen Jahren eine sehr kontroverse Diskussion geführt. Krieger (2004) kommt zu dem Ergebnis, dass höchstens 3-4,5% der über 15-Jährigen von den Ost- und Mittelmeerländern und den neuen Mitgliedstaaten sich dem Migrationprozess anschließen werden, d.h. auch 2006 werden deutlich weniger Menschen – auch aufgrund rechtlicher Barrieren – von diesen Ländern in die alten Mitgliedsstaaten vorübergehend oder langfristig auswandern und es kann von einer Quote von ca. 1% ausgegangen werden.

Die Daten des Eurobarometer 2005 zeigen allerdings eine deutliche Kluft zwischen zwei Ländergruppen bei den neuen Mitgliedstaaten: Einerseits Länder mit einer niedrigen Rate von 1-2% (Tschechische Republik, Ungarn, Slowakei, Slowenien) und andererseits Länder mit einer dagegen relativ hohen Mobilitätsquote von 7-9% (Polen und die baltischen Staaten). Zum Vergleich dazu liegt die Mobilitätsrate im Herbst 2005 in den skandinavischen Ländern, Irland und Luxemburg bei 4-6%.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Studierenden. Auch diese Daten werden durch EUROSTAT-Erhebungen aufbereitet und beziehen sich auf die Anzahl der Studierenden in Europa, die in ein anderes EU-Land ziehen, um ein Studium aufzunehmen. Allerdings beziehen sich die Daten nur auf Studierende des Tertiärbereichs (ISCED 5-6) und lassen die „students“ der Ausbildungsgänge (ISCED 3-4) außer acht. Dabei stammen rund 2% der Studierenden aus einem anderen europäischen Land oder einem der Beitrittsländer. Damit hat sich diese Zahl von 1998 bis 2003 um rund 10% erhöht. Hier zeigen sich erhebliche Unterschiede je nach Land: Während die

¹³ Mit Ausnahme von Frankreich, wo die Quote bei rund 30% liegt.

¹⁴ Die Daten beziehen sich auf 2005 (Quelle: Eurobarometer 2005).

Mehrheit der luxemburgischen Studierenden für die Studiendauer ins Ausland abwandert¹⁵, liegt die Mobilitätsquote der britischen Studierenden bei unter 1%.

Bei einer Zusammenstellung unterschiedlicher Mobilitätstypen anhand verschiedener Kriterien bei ausgewählten OECD-Ländern zeigt sich somit folgendes Bild:

¹⁵ Was auch damit in Verbindung steht, dass die bislang einzige Universität in Luxemburg erst 2003 gegründet wurde.

Tabelle 2: Mobilitätstypen anhand verschiedener Kriterien in ausgewählten OECD-Ländern¹⁶

All data for 2002	Inflows of foreign population in selected OECD countries¹⁷		Inflows of foreign workers¹⁸	Foreign-born (percentage of total population)	Foreigners/ Foreign-born (percentage of total labour force)
	<i>Based on population registers</i>	<i>Based on residence permits</i>			
<i>Italicised & bold = based on 2001</i>					
Austria	92,6	n.a.	24,9	12,5	10,9
Belgium	70,2	n.a.	6,7	10,7	8,3
Czech Republic	43,6	n.a.	n.a.	4,5	n.a.
Denmark	22,0	n.a.	4,8	6,2	3,6
Finland	10,0	n.a.	13,3	2,9	1,8
France	n.a.	156,2	20,5 ¹⁹	n.a.	6,2
Germany	658,3	n.a.	374,0	12,5	9,2
Hungary	15,7	n.a.	49,8	3,0	1,0
Ireland	n.a.	39,9	40,3	10,4	5,5
Italy	n.a.	388,1	139,1	n.a.	3,8
Luxembourg	11,0	n.a.	22,4	32,6	62,1
Netherlands	86,6	n.a.	n.a.	10,6	3,7
Norway	30,8	n.a.	n.a.	7,3	6,1
Portugal	n.a.	61,5	52,7	6,3	5,3
Spain	443,1	n.a.	n.a.	5,3	4,5
Sweden	47,6	n.a.	n.a.	11,8	4,9
Switzerland	97,6	n.a.	40,1	22,4	n.a.
UK	n.a.	418,2	88,6	8,3	4,6

¹⁶ Quellen: OECD (2004); OECD (2005d).

¹⁷ In 1,000s.

¹⁸ In 1,000s.

¹⁹ Permanent.

Die Mobilitätsquoten in der EU zeigen somit weder bei den alten noch bei den neuen Mitgliedstaaten einen einheitlichen Trend. Die Annahme, dass die Mitgliedschaft der neuen Staaten eine erhebliche Arbeitsmigration auslöst, lässt sich somit bislang nicht bestätigen, zumal westeuropäische Staaten zumindest vorübergehend die Möglichkeiten einer Tätigkeitsaufnahme für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten erschweren (Boeri, 2006).

6.2 Rechtliche und sozio-kulturelle Rahmenbedingungen

Aufgrund mehrerer Faktoren erscheint die Mobilitätsförderung in den nächsten Jahren weiterhin notwendig, wobei diese Aussage gleichermaßen auf Mobilität innerhalb der EU, aber auch auf Arbeitsmarktmigration in die EU zutrifft: Erstens ist zu erwarten, dass die demographischen Entwicklungen auch weiterhin parallel verlaufen und es zu einem weiterhin sinkenden Migrationspotenzial kommt. Aus diesem Grund werden die neuen Mitgliedstaaten für die alten Mitgliedstaaten langfristig nur in sehr begrenztem Umfang als Herkunftsregion für Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Vielmehr dürften die neuen Mitgliedstaaten ihren Bedarf an Arbeitskräften selbst durch die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten decken müssen.

Zweitens haben einige neue Mitgliedstaaten mit hoher Arbeitslosigkeit zu kämpfen wie z.B. Polen (16,5%) oder die Slowakei (15,5%) (Eurostat 2006). Die derzeit geringe Migrationstendenz²⁰ kann sich daher noch verstärken, wenn das Wirtschaftswachstum gering und die Arbeitsmarktsituation angespannt bleibt.

Eine der Maßnahmen, um den demographischen Entwicklungen innerhalb der EU, aber vor allem durch Immigration aus dritten Staaten durch Mobilitätsförderung abzufedern, ist die Übergangsregelung zur Personenfreizügigkeit. Die Mitgliedstaaten der EU haben sich hinsichtlich der Freizügigkeit von Personen auf flexible Übergangsregelungen geeinigt, nach

²⁰ Siehe European Labour Force Survey 2003: Die Gruppe mit den höchsten Anteilen an EU-Ausländern im nationalen Beschäftigungssystem (über 4%) werden von Luxemburg und Belgien gebildet. Deren hohe Immigrationsniveaus sind wahrscheinlich auf die EU-Institutionen (Belgien) bzw. auf die Dominanz des internationalisierten Bankensektors sowie auf einer starken Präsenz insbesondere portugiesischer Arbeitskräfte im Bausektor (Luxemburg) zurückzuführen. Die Gruppe mit den zweithöchsten Anteilen (2-4%) setzt sich aus Irland (3,4%), Deutschland (2,8%), Frankreich (2,4%) und Schweden (2,1%) zusammen. Unterhalb des EU15-Durchschnitts befindet sich eine dritte Gruppe (EU-Ausländeranteilen von 1-2%), die aus dem Vereinigten Königreich (1,7%), Österreich (1,6%), Niederlande (1,6%) und Dänemark (1,0%) besteht. Die vierte Gruppe schließlich, die die Länder mit den niedrigsten EU-Immigrationsniveaus (unter 1%) enthält, umfasst Spanien (0,5%), Finnland (0,3%), Portugal (0,2%), Italien und Griechenland (je 0,1%).

denen die Arbeitsmigration in den ersten zwei Jahren nach nationalem Recht geregelt wird. Derzeit findet sich eine Bandbreite nationaler Regelungen wie Quoten, Green Card, Regelungen für bestimmte Berufsgruppen oder spezifische Regelungen für Saisonarbeiter (EC, 2002b; EC, 2003b).

Zum Abbau von Mobilitätsbarrieren bzgl. der Immigration aus Nicht-EU-Staaten können eine Reihe von politischen Strategien entwickelt werden. Einer dieser Bereiche deckt die Themen Rekrutierung, Remission und Einnahmen (recruitment, remittance and returns) ab (Lowell/Findlay, 2002). Im Einzelnen sind dies Strategien und Maßnahmen in den Bereichen

- Repatriierungsunterstützung;
- Begrenzung internationaler Mobilität auf eigene Staatsangehörige und ausländische Arbeitnehmer;
- Rekrutierung internationaler Migranten;
- Kompensation des verlorenen Humankapitals;
- Finanzielle Unterstützung des Expatriates bei der Rückkehr;
- Wiedergewinnung durch sektorbezogene Bildungspolitik und wirtschaftliche Entwicklung.

Dabei spielt die Suche nach dem Zusammenhang zwischen Transparenzgrad und Qualifikationsniveau eine entscheidende Rolle. Es kann angenommen werden, dass mit steigender Komplexität und steigendem Niveau von Qualifikationen der Transparenzgrad der Darstellung der Inhalte eben dieser Qualifikationen vonnöten ist. Allerdings fehlen für diese Vermutung bislang entsprechende Nachweise (Mytzek, 2004: 204). So hat eine Analyse der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Transparenz von beruflichen Qualifikationen ergeben, dass bisherige Erfolge der Bemühungen auf dieser Ebene begrenzt und heterogen waren: Während es Sektoren gibt, in denen durch die europäische Ebene eingeführte Regelungen sehr einflussreich waren (Gesundheitsbranche), gibt es andere Bereiche, die von europäischen Aktivitäten zur Förderung der Mobilität kaum erfasst wurden (Automobilindustrie, Finanzsektor) oder Bereiche, in denen vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels neue Wege der Kooperation zwischen der EU-Kommission und multinationalen Unternehmen des IKT-Sektors beschränkt wurden.

6.3 Monetäre Einflussfaktoren

Einflüsse der Migration auf die *Investitionen in Bildung und Humankapital* sind von einer Reihe von Autoren untersucht worden (Beine et al., 2003; Mountford, 1997; Reichling, 2000). Die monetären Einflussfaktoren variieren je nach Akteursperspektive. Am bedeutendsten sind dabei die Perspektiven der Individuen, der Sender- und der Empfängerländer.

Mobilitätswillige Individuen können auf eine Reihe sozialer und monetärer Hemmnisse stoßen, die neben dem Anreiz, im Ausland in einem besseren Beschäftigungsverhältnis höhere Einkünfte zu erzielen, von Bedeutung sind. Neben der Bedingung, zusätzliche Qualifikationen für aufnahmebeschränkte Tätigkeiten zu erwerben, sind es vor allem fehlende Transfermöglichkeiten von Sozial- und Rentenansprüchen, die Mobilität einschränken.

Dagegen scheint aus Sicht der Empfängerländer die Zahl der Vorzüge von Mobilität weit größer und risikoärmer, gewinnen diese doch ein erhebliches Maß an Humankapital, ohne in dieses investiert zu haben. Unklar bleibt dabei, in welcher Relation dazu die Kosten der (sozialen) Integration von mobilen Individuen und deren Angehörigen stehen.

Weitere (indirekte) monetäre Einflussfaktoren beziehen sich auf Rahmenbedingungen von Arbeit und Lebensführung: In Ländern mit hohem Arbeitsschutz ist die Mobilitätsquote grundsätzlich niedriger als in Ländern mit niedrigem Arbeitsschutz. Mobilitätshindernd wirkt aber auch der Besitz von Immobilien und Grundstücken.

Als Effekte der Migration, i.e. als Vorzüge und mögliche Verluste der Senderländer, hat die ILO (Wickramasekara, 2003) folgende Faktoren identifiziert:

Tabelle 3: Effekte des Brain Drain aus Sicht der Senderländer²¹

Positive Impacts	Negative Impacts
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Senderländer bieten den Mobilen Lebens- und Arbeitschancen, die sie im Heimatland nicht erhalten ▪ Transferzahlungen (remittances) und Fremdsprachenkenntnisse ▪ Rückkehr Hochqualifizierter erhöht inländisches Humankapital, den Wissenstransfer und die Kooperation in und mit ausländischen Netzwerken ▪ Technologietransfer, Investitionen und Risikokapital durch die Diaspora ▪ “circulation of brains” fördert die Integration in globale Märkte ▪ kurzfristige Entsendungen von Dienstleistungsanbietenden generieren (finanzielle) Gewinne für Sender- und Empfängerländer ▪ IKT ermöglicht den Ländern den Einsatz von Diaspora 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Absenkung des Nettohumankapitalvermögens, insbesondere bei Hochqualifizierung ▪ Verschärfung regionaler ökonomischer Ungleichheiten ▪ Geringeres Wachstum und Produktivität aufgrund des geringeren Humankapitalvermögens ▪ Transferzahlungen durch qualifizierte Migranten laufen nach einiger Zeit aus ▪ verringerte Qualität grundlegender Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit und Bildung ▪ auf öffentlichen Mitteln finanzierte Absolventen beeinflussen weitere Abwanderungsbewegungen in ihrem Heimatland, die dann allerdings wesentlich stärker reglementiert werden ▪ zunehmende Lohnungleichheiten im Herkunftsland

Im Zuge der Globalisierung und Europäisierung werden vor allem international gesuchte Spezialisten und Menschen mit ausgeprägten sprachlichen und interkulturellen Kompetenzen die gewonnene Freizügigkeit nutzen. Dabei lassen sich Wechselwirkungen zwischen Steuereinnahmen, Bildungseinnahmen und Motivationsanreize für das Lernen erkennen. Zugleich ist es möglich, dass eine Steigerung der Mobilität keine politischen Reaktionen hervorruft (Haupt/Janeba,

²¹ Quelle: Wickramasekara (2003: 7).

2003). Ob bei gleichzeitig unterstellter größerer Freizügigkeit Bildung attraktiver wird oder nicht, lässt sich im Rahmen theoretischer Modelle nicht unterscheiden. So ist ebenfalls möglich, dass sich durch offenere Grenzen mehr Möglichkeiten für qualifizierte Arbeitskräfte und somit potenziell höhere Erträge aus den Investitionen in Humankapital ergeben. Zugleich sehen sich bei diesem Szenario die Inländer einer erhöhten Konkurrenz aus dem Ausland gegenüber.

Grundlegende Annahme ist zudem, dass Subventionen im Bildungsbereich zumindest teilweise notwendig sind, um einen An Schub von Mobilitätsbewegungen zu gewährleisten. Steigen diese, können zunächst kurzfristig die Steuern steigen; *langfristig* nimmt die steuerliche Belastung aufgrund des Mobilitätsdrucks ab, womit eine Subvention der Ausbildungskosten in der alten Höhe zumindest nicht mehr bei denjenigen erforderlich ist, die über ausreichende eigene finanzielle Mittel verfügen (Haupt/Janeba, 2003: 180). Untermauert wird diese These durch die Tatsache, dass die privaten Bildungsinvestitionen in den Ländern mit einer vergleichsweise geringen Besteuerung der Einkommen deutlich höher sind (OECD, 2002).

Umgekehrt ist ein Szenario denkbar, bei dem die Schattenseiten steigender Mobilität sichtbar werden: Hier sind die öffentlichen Bildungsausgaben zu hoch in Relation zu den individuellen Anstrengungen. Als Konsequenz fallender Besteuerungsmöglichkeiten sinkt der staatliche Beitrag in diesen Bereichen und die privaten Investitionen erhöhen sich. Dabei kann Mobilität staatliche Handlungsoptionen so weit einschränken, dass selbst ein optimales Volumen der staatlichen Ausgaben nicht erreichbar ist. Im Extremfall würde dies bedeuten, dass die gut ausgebildeten Arbeitskräfte vollkommen mobil werden und ihre privaten Konsummöglichkeiten maximieren wollen. In einer solchen Situation wandern – zumindest theoretisch – die qualifizierten Personen bereits bei kleinsten Unterschieden im Nettoeinkommen in die für sie attraktiveren Regionen ab. Zu bedenken ist allerdings, dass diese Aussage insofern unrealistisch ist, als dass eine Reihe weiterer Faktoren die Mobilitätsbereitschaft erheblich beeinflusst. Dazu gehören neben dem Interesse an dem Gastland und dem erwarteten höheren Einkommen vor allem bessere Arbeitsbedingungen, eine größere Nähe zu Familienangehörigen, die sich im Gastland befinden, sowie der Wunsch, in einer fremden Kultur neue Menschen kennen zu lernen und einen neuen Freundeskreis aufzubauen (Eurobarometer, 2005; Karppinen et al., 2006).

Wenn staatliche Bildungssubventionen ausbleiben, ändert sich nicht nur die Steuerpolitik, sondern auch die Motivationslage der Arbeitnehmer. Internationale Wanderbewegungen bedeuten, dass die mit Bildung verbundenen

positiven Spillovers nur noch bedingt in den Ländern realisiert werden, die die Ausbildung finanzierten. Zudem ist es möglich, dass durch steigende Mobilität die erwünschten erhöhten Steuereinnahmen ausbleiben, da mit sinkender Anzahl der im Inland tatsächlich verfügbaren hoch qualifizierten Arbeitskräfte auch die positiven Effekte der inländischen Bildungsausgaben für die Gesellschaft abnehmen können.

Aus diesen Szenarien kann abgeleitet werden, dass der Abbau von Mobilitätsbarrieren einer im Ausgangszustand sehr immobilen Gesellschaft durchaus als Ganzes zugute kommen kann. So kann

„das ‚Crowding in‘ privater Bildungsinvestitionen den Bestand an Humankapital erhöhen, und selbst der Umverteilungsspielraum wird trotz sinkender Steuersätze auf hohe Einkommen nicht notwendigerweise eingeengt. Der „Idealzustand“ einer vollkommen mobilen Gesellschaft dagegen führt tendenziell zu einem ruinösen Wettbewerb zwischen den Staaten, der ein suboptimal niedriges Humankapitalniveau zur Folge haben kann und zumindest auf Kosten der sozial schwachen Gruppen geht“ (Haupt/Janeba, 2003: 183).

6.4 Nicht-monetäre Einflussfaktoren

Neben den monetären Einflussfaktoren auf Mobilität gibt es weitere Einflüsse, die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmern positiv oder negativ beeinflussen. Dazu gehören z.B. innerhalb der EU erworbene Rentenansprüche, die Berücksichtigung der familiären Situation, der Abbau von Sprachbarrieren, die Anerkennung von Bildungsabschlüssen auf europäischer Ebene durch sektorale Richtlinien für einzelne Berufe sowie Anerkennungsverfahren für Diplome, Prüfungszeugnisse, Berufsbildungsnachweise mit Hilfe der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs als notwendiges Auslegungsinstrument und bei Entscheidungen zur Anerkennung von Berufsabschlüssen.

Hinzu kommt die Berücksichtigung der Motive für Mobilität: Die wichtigste Intention, um in ein anderes EU-Land zu ziehen, ist nicht tätigkeitsbezogen, sondern das Kennen Lernen einer neuen Umgebung (42%). Erst an zweiter und dritter Stelle stehen ein höheres Einkommen (37%) und bessere Arbeitsbedingungen (36%) (Eurobarometer, 2005).²²

Mit Hilfe von Programmen wie LEONARDO und SOKRATES, die nicht nur rein tätigkeitsbezogene Auslandsaufenthalte fördern, sondern auch z.B. das

²² Diese Angaben beziehen sich nur auf Personen, die einen konkreten Langzeitaufenthalt planen oder bereits durchgeführt haben.

Sprachenlernen, können diese Mobilitätsmotive unterstützt werden. Zugleich bildet die Mobilitätsförderung ein wichtiges Ziel von Instrumenten wie dem Europass, dem ECVET oder dem EQF. Hier zeichnen sich allerdings eine Reihe von Schwierigkeiten ab, da diese Instrumente nicht nur der zweckfreien Mobilitätsförderung dienen sollen, sondern vor allem der Transparenz und Vergleichbarkeit von Qualifikationen und Lernergebnissen.

Hier besteht die Gefahr, dass mit der Vergabe von Kreditpunkten und der Einstufung von Qualifikationen bzw. Lernergebnissen aus unterschiedlichen nationalen Bildungssystemen in ein europäisches Vergleichssystem nie eine hundertprozentige Äquivalenz erreicht werden kann, weil es sich bei Kreditpunkten oder Referenzniveaus nur um einen Indikator für geschätzte Äquivalenzen, nicht aber um eine eindeutige Transferierbarkeit von Lernleistungen handelt. Zwar vereinfachen Kredittransfersysteme die gegenseitige Anerkennung durch eine rein quantitative Messung von Lernleistungen, implizieren aber nicht ihre qualitative Gleichwertigkeit (Bohlinger, 2005). Hier stellt sich die Frage, in wie weit nationalstaatliche Besonderheiten toleriert werden können und zu einer tatsächlichen gegenseitigen Anerkennung von Lernleistungen führen, was in letzter Konsequenz auf dem Prinzip des gegenseitigen Vertrauens basiert. Sowohl im Hinblick auf das ECTS als auch im Hinblick auf das ECVET entsteht dadurch ein Spannungsfeld durch zwei gegensätzliche Anforderungen:

- Erstens die Gefahr der „wording rigidity“ (LeMouillour et al., 2004: 8), d.h. die Gefahr der Anerkennung von KSC, die auf nichts als Ähnlichkeiten von zwei oder mehr Berufsbildungssystemen basiert und
- zweitens die Gefahr der künstlichen Anerkennung von KSC: Eine breit und großzügig angelegte Anerkennung, die auf dem Arbeitsmarkt an Glaubwürdigkeit verliert und nicht den realen Wert der Lernleistungen im Sinne ihrer tatsächlichen Inhalte und ihrer Verwendbarkeit auf dem Arbeitsmarkt widerspiegelt.

Die Entwicklung von Leistungspunktesystemen stellt somit eine Herausforderung für alle Beteiligten im Bildungsbereich dar. Da auch weiterhin keine Angleichung von Systemen von Seiten aller Nationalstaaten beabsichtigt wird, kann die Entwicklung des ECTS und des ECVET nur unter der Voraussetzung gelingen, dass die Akteure die Leistungspunktesysteme als das anerkennen, wozu sie ursprünglich konzipiert waren: Instrumente eines europäischen Referenzrahmens, die einen Beitrag zum Zusammenwachsen und zur Stärkung der Europäischen Union leisten sollen, nicht aber Instrumente zur

Vereinheitlichung nationalstaatlicher Bildungssysteme oder zur zweckfreien Mobilitätsförderung.

Für die Entwicklung künftiger Mobilitätsstrategien in der Politik sind also mehrere Vorgehensweisen denkbar: Erstens ist es möglich, dass Länder im Alleingang ihre Bildungspolitik verändern, indem sie entsprechende Maßnahmen ergreifen. Zweitens können sie internationale Abkommen zur Steuerharmonisierung und zur Begrenzung des Steuerwettbewerbs anstreben. Drittens können Länder in internationaler Kooperation nicht-monetäre Mobilitätsbarrieren durch entsprechende Maßnahmen abbauen, wie dies in der EU z.B. durch Programme wie Leonardo, best-practice-awards oder die Übertragbarkeit von Sozialleistungen oder die Einführung von Instrumenten wie Leistungspunktesystemen oder Qualifikationsrahmen erfolgt.

7 Vierte Strategie: Internationalisierung als Mobilitätsförderung

Internationalisierung im Kontext der beruflichen Bildung ist ein facettenreiches Phänomen, das für unterschiedliche Akteure in unterschiedlichen Kontexten unterschiedliche Bedeutung hat. Es basiert auf dem Bedarf, eine Basis für eine globale Bildungskultur zu schaffen und nationalstaatliche Restriktionen bei Lernprozessen zu überwinden. Internationalisierung von Bildung kann dabei als weltweite Bildung in dem Sinne verstanden werden, dass Lehrende und Lernende weltweit gleiche (meist westliche) Wertvorstellungen teilen.

Die folgende Tabelle gibt zunächst eine Übersicht einiger Aspekte der Internationalisierung aus der Perspektive verschiedener Akteure:

Tabelle 4: Beispiele für die Ziele einer Internationalisierung beruflicher Bildung

Akteure	Ziele der Internationalisierung
Lernende Individuen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interaktion mit Individuen aus anderen Kulturen ▪ Fremdsprachenlernen ▪ Erwerb von Kompetenzen, die im Heimatland nicht erworben werden können ▪ Lernerfahrungen in einem offenen und fremden Kontext machen können
Bildungsanbieter	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stärkung der internationalen Kooperation ▪ Eigene Bildungsangebote an die Gegebenheiten im internationalen Kontext anpassen ▪ Einbindung anderer/ internationaler Perspektiven ▪ Gewinnung neuer/ zusätzlicher Lernergruppen ▪ Erhöhung des eigenen Ansehens durch verbesserte Wettbewerbsfähigkeit
Entwickler von Curricula	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entwicklung von Kooperationen ▪ Entwicklung von Standards ▪ Erweiterung der Reichweite eines Curriculums

Das gemeinsame bildungspolitische Arbeitsprogramm der EU von November 2002 in Kopenhagen gibt u.a. die Themen

- Anerkennung und Transparenz von Qualifikationen
- Referenzen zur Einordnung von Berufsbildungsabschlüssen und
- Qualitätssicherung der Berufsbildung vor.

Im Einzelnen wurden dazu eine Reihe von Instrumenten verabschiedet wie z.B. der EQF, die Einführung eines Leistungspunktesystems für die berufliche Bildung oder die Entwicklung des Europass zur Mobilitätsförderung. Auf diese Instrumente soll im Folgenden näher eingegangen werden.

7.1 Konzepte der Internationalisierung

Die Internationalisierung beruflicher Bildung und insbesondere beruflicher Ausbildung umfasst grundlegend zwei Bereiche, die auf unterschiedliche Wege und durch unterschiedliche Maßnahmen umgesetzt werden, nämlich

- internationale Kompetenzen (cognitive objectives) wie Fremdsprachenkompetenz, internationale Fachkompetenz oder Netzkompetenz sowie
- interkulturelle Kompetenzen (attitude-related objectives) wie das Verständnis für und der Respekt vor Menschen anderer Kulturen, die Wertschätzung anderer Lebensstile bzw. Denkweisen und die Achtung der kulturellen Vielfalt.

Dabei wird davon ausgegangen, dass diese Kompetenzen (und die dazugehörigen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten) je nach Ausbildungsberuf und je nach beruflicher Position im Niveau variieren, wobei Uneinigkeit darüber herrscht, welches Maß an Internationalität – deren Quantifizierbarkeit vorausgesetzt – je nach Ausbildungsberuf notwendig erscheint.

Die curriculare Einbindung internationaler Elemente in die berufliche Ausbildung erfolgt durch mehrere Strategien, die sich systematisiert wie folgt zusammenfassen lassen (Borch et al., 2003).

Auslagerung des Erwerbs internationaler Elemente der beruflichen Handlungskompetenz nach „außen“, d.h. aus der Struktur der beruflichen Ausbildung z.B. durch die Verlagerung an andere Lernorte, andere Ausbildungsarten oder selbstfinanzierter bzw. selbstorganisierter Zusatzqualifikationen wie z.B. beim Erwerb von Sprachzertifikaten. Dazu gehört weiterhin die Verlagerung des Kompetenzerwerbs ins Ausland, sofern die Kompetenzen im Heimatland nicht erworben werden können.

Spezialisierung in zwei Richtungen. Erstens erfolgt eine Ausdifferenzierung vorhandener Ausbildungen in verschiedene neue Ausbildungen als Anpassung an Arbeitsmarktentwicklungen. Bei solchen Neuordnungen ist der internationale Aspekt häufig nur indirekt zu erkennen, weil er nicht Bestandteil, sondern Grundlage der Ausbildung ist. Und zweitens erfolgen Spezialisierungen auf internationale Tätigkeitsfelder durch Weiterbildungsberufe.

Kurzzeitmaßnahmen. Diese betreffen nur in sehr geringem Umfang Arbeitskräfte ohne Hochschulabschluss bzw. Auszubildende. Dabei handelt es sich überwiegend um Kurzzeittrainings zum Erwerb interkultureller Kompetenzen oder zum Erwerb von Netzkompetenz bzw. IKT-Kenntnisse, die wiederum auf einen Auslandseinsatz oder auf einen bevorstehende Kontakt zu Kunden/Mitarbeitern aus dem Ausland oder auf einen Austausch mit anderen Lernern vorbereiten sollen.

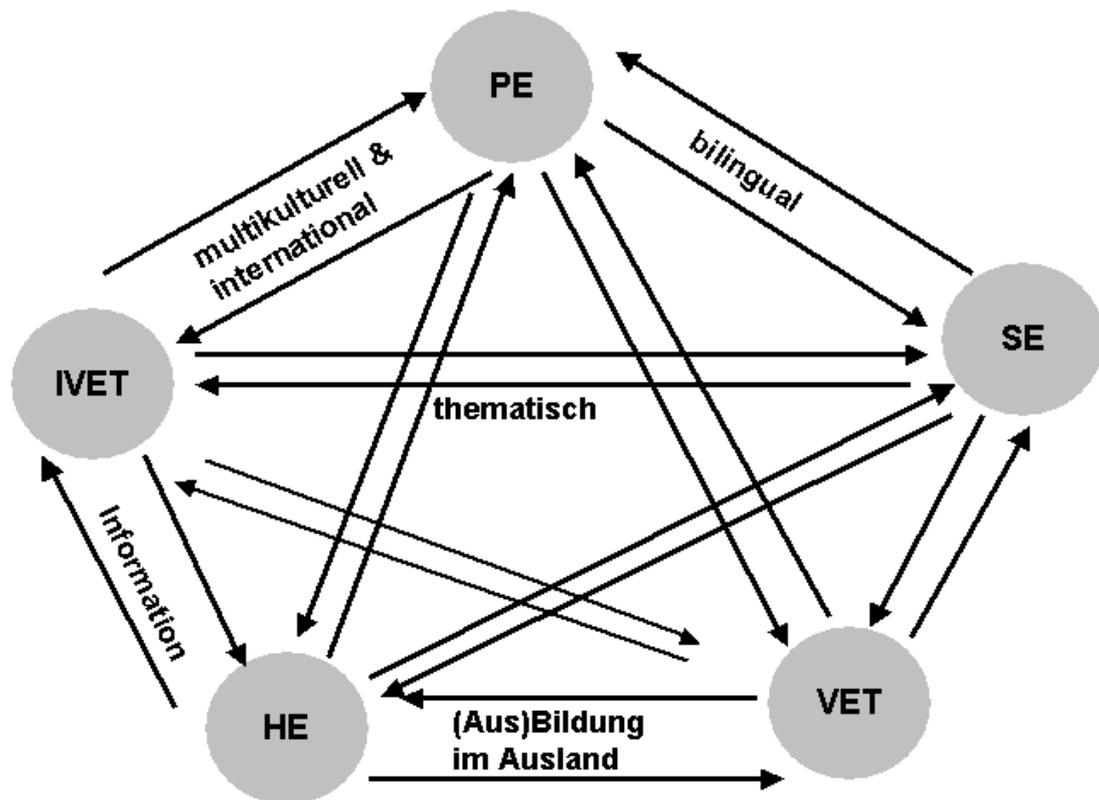
Schaffung neuer Berufe, bei denen der Erwerb internationaler Kompetenzen als Bestandteil der Ausbildung konzipiert wird, so z.B. durch das Arbeiten mit fremdsprachigen Unterlagen und das Kommunizieren in Fremdsprachen. Unklar bleibt allerdings die konkrete curriculare Einbindung dieser Kompetenzen.

Entwicklung internationaler Curricula und/oder Erweiterung von bestehenden Curricula um internationale Inhalte, d.h. z.B. Einbindung von Bildungsstandards, international bedeutsamer Kenntnisse und Kompetenzen sowie ein Fokus auf spezifische internationale Bezugsgrößen oder -kriterien.

Einen weiteren Aspekt nimmt bei diesen Strategien das Benchlearning ein, das sowohl als beabsichtigte Internationalisierungsstrategie eingesetzt werden kann, aber sich auch unbeabsichtigt bei den oben genannten Strategien ohne Steuerung zwischen den Akteuren entwickeln kann. Darunter ist das Lernen von anderen Akteuren in anderen Ländern und in anderen Kontexten zu verstehen, wobei die Lernprozesse klar strukturiert sind. Benchlearning umfasst das Setzen von Benchmarks – hier im Sinne von gemeinsamen Lernzielen, die Suche nach geeigneten Lernpartnern, die Bereitschaft der Reflexion der Schwächen und Stärken des eigenen Bildungssystems sowie die gemeinsame Auswertung und den Austausch über Erfahrungen.

Benchlearning dient zugleich der Stärkung transparenter Koordinationsmethoden und Politiklernprozesse, indem z.B. Peer-Review-Verfahren für den Benchlearningprozess eingesetzt werden. Das gegenseitige Lernen kann dabei nicht nur zwischen verschiedenen Akteuren, sondern auch zwischen verschiedenen Bildungssystemen erfolgen und sich auf unterschiedliche Aspekte beziehen.

Abbildung 3: Benchlearning zwischen verschiedenen Bildungswegen²³



Durch das Benchlearning unter verschiedenen Aspekten wie z.B. der Ausbildungsgestaltung im Ausland oder multikulturellen sowie internationalen Themenfeldern entsteht ein komplexes Netzwerk, das vor allem mit Hilfe gegenseitiger Lernprozesse, gegenseitiger Information den Wissensaustausch und die Systemoptimierung zum Ziel hat.

²³ Hochschulbildung (HE), Berufliche Erstausbildung (IVET), berufliche Bildung (VET), Primar- und Sekundarstufe (PE und SE).

7.2 Leistungspunktesysteme

Im Zuge des Kopenhagener Prozesses wurde das Konzept des lebenslangen Lernens zu einem zentralen Anliegen der politischen Agenda. Damit rückt die Suche nach geeigneten Verfahren und Instrumenten in den Vordergrund, um Transparenz, Vergleichbarkeit und Übertragbarkeit, Anerkennung (beruflicher) Fähigkeiten, Fertigkeiten und Qualifikationen zwischen verschiedenen Staaten, Ebenen und Ländern gewährleisten zu können. Dies bedingt die Entwicklung gemeinsamer Maßnahmen, Zertifizierungsgrundsätze und Bezugsniveaus einschließlich eines Systems zur Anrechnung von (Aus)Bildungsleistungen in der beruflichen Bildung. Die Entwicklung dieses Systems (ECVET) soll sowohl einen Beitrag zum lebenslangen Lernen leisten als auch die Mobilität der Lernenden fördern. Diese gilt gleichermaßen für die Mobilität im jeweiligen nationalen Bildungssystem, zwischen nationalen Systemen als auch für die geographische und berufliche Mobilität (und damit letztlich auch für die soziale Mobilität).

Ich konzentriere mich dabei im Folgenden auf drei Aspekte der Entwicklung des ECVET, i.e. Transparenz und Vergleichbarkeit, Modularisierung und Transfer sowie Anerkennung und Zertifizierung.

Transparenz und Vergleichbarkeit bedeutet dabei „die Lesbarkeit des eigenen Systems zu verbessern sowie das Verständnis für die Andersartigkeit des anderen Systems zu fördern und zu fördern“ (LeMouillour, 2006: 29). Diese sollen mit Hilfe einer Reihe von Instrumenten für die berufliche Bildung umgesetzt werden: Neben dem ECVET sind hier das ECTS, der Europass, der EQF und der QAF zu nennen. Kernbereiche dieser Instrumente sind

- eine Konzentration auf den Lernenden, d.h. eine Berücksichtigung u.a. seiner beruflichen Erfahrungen, seiner Arbeitssituation, seiner soziodemographischen Merkmale, seiner Motive für eine Lernaktivität, um dem Lernenden die Möglichkeit zu geben, sich seinen individuellen Lernpfad (learning pathway) aus formellen, informellen und non-formalen Lernaktivitäten zu erstellen und anerkennen zu lassen,
- die Anerkennung und Einbindung informellen und non-formalen Lernens, das nicht direkt auf einen Abschluss ausgerichtet ist,
- eine Orientierung an Lernergebnissen (KSC), die wiederum in allgemeine und berufsspezifische Ergebnisse differenziert werden und von den Stakeholdern einzelner Sektoren durch so genannte Qualifikationskataloge

(wie z.B. in der Schienenverkehrs- oder Luftfahrtindustrie) in gemeinsame Qualifikationsprofile gebündelt werden,

- die Orientierung an einem gemeinsamen Qualifikationsrahmen und einer gemeinsamen Bezugsebene, die auf europäischer Ebene derzeit als Richtlinie zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen diskutiert wird (Richtlinie Internal market EU).

Modularisierung und Transfer sollen zur Flexibilisierung und Individualisierung der Lernaktivitäten und -pfade beitragen, indem Qualifikationen bzw. Berufsprofile einerseits und Bildungsprogramme andererseits in kleinere Lerneinheiten unterteilt werden, wodurch sowohl aus pädagogischer als auch aus Arbeitsmarktperspektive eine bessere Überschaubarkeit und Kombinierbarkeit erzielt werden soll. Das ECVET ist dabei ohne die Modularisierung von Bildungsprogrammen bzw. Qualifikationen sinnlos, weil seine originäre Aufgabe eben darin besteht, Lernergebnisse anzuerkennen und die Mobilität zu fördern.

Die Modularisierung und die Umsetzung des Leistungspunktesystems sind dabei als zwei zunächst unabhängige Entwicklungspfade zu sehen. Zudem erlauben die unterschiedlichen Modularisierungsformen nicht, von einer Standardisierung zu sprechen, gleichwohl Modularisierung in vielen europäischen Ländern als Allheilmittel für Flexibilisierungs- und Modernisierungsanfordernisse für Lernwege gilt.

Die **Anerkennung und Zertifizierung** beruflicher Qualifikationen ist in einigen Bereichen bereits weit voran geschritten (z.B. Europäischer Computer Führerschein ECDL, Euregio-Zertifikat für erfolgreich abgeschlossene Praktika in bestimmten Regionen Deutschlands, Frankreichs und der Schweiz). Zertifizierung wird dabei als formelle Validierung von KSC verstanden, die mit der Verleihung einer formellen Qualifikation endet (Tissot, 2004).

Für die berufliche Bildung soll die Zertifizierung von Kompetenzen mit Hilfe des ECVET erfolgen und wird durch die Vergabe von Credits ermöglicht bzw. durch die Feststellung von Äquivalenzen, die wiederum auf einer fixen Definition von Units erfolgt. Diese Anerkennung erfolgt auf der Grundlage nationaler Standards und im Rahmen von Mobilitätsabkommen. Dabei wird zwischen zwei Arten der Anerkennung differenziert, nämlich einerseits die formale durch das Zertifikat und andererseits die informelle gesellschaftliche Beachtung durch die Anerkennung des Zertifikats durch verschiedene Akteure. Problematisch kann dabei sein, dass ein Zertifikat innerhalb eines Mitgliedsstaats eine eindeutige Gültigkeit hat, während seine Glaubwürdigkeit von anderen Staaten eher kritisch betrachtet wird und für das Individuum einen

Erwerb zusätzlicher Qualifikationen bedeuten kann (Colardyn/Bjørnåvold, 2003).

Die Umsetzung dieses Vorhabens erfolgt derzeit in einer Vielzahl von Projekten wie NATURAE (a Comparative Analysis of Professional and Training Needs within the Environmental Tourism Sector), VQTS (A vocational qualification transfer system) oder EuroB (Europeanisation of vocational training) getestet.²⁴

7.3 Qualitätssicherung

Eines der Ziele der europäischen Politik besteht darin, die Bildungssysteme bis 2010 zu einer weltweiten Qualitätsreferenz zu transformieren und gilt zugleich als grundlegendes Element, um berufliche Bildung und Hochschulbildung zu verbinden – z.B. durch eine Verknüpfung des Bologna- und des Kopenhagen-Prozesses oder durch die Schaffung eines gemeinsamen Qualifikationsrahmens.

Im Bereich der *Hochschulbildung* wurden bereits seit 1999 kontinuierliche Fortschritte in der Qualitätssicherung erzielt. Meilensteine wurden hier durch die Konferenzen in Berlin (2003) und Bergen (2005), die European Standards and Guidelines sowie dem European Register verabschiedet.

Die Qualitätssicherung in der *beruflichen Bildung* wurde durch den Kopenhagen-Prozess 2002 angestoßen und durch eine Reihe gemeinsamer Prinzipien und Referenzen wie dem Common Quality Assurance Framework umgesetzt. Im Juni 2005 hat der Qualitätssicherungsprozess in der beruflichen Bildung auf europäischer Ebene durch die Etablierung des European Network on Quality Assurance in Vocational Education and Training (ENQA-VET) eine neue Dimension erreicht, mit dessen Hilfe eine effiziente Plattform²⁵ geschaffen werden soll, um den Erfahrungsaustausch und die Konsensbildung auf europäischer Ebene zu stärken und damit wiederum die Qualität der beruflichen Bildung zu verbessern.

Darüber hinaus wurde 2004 von der Facharbeitsgruppe Qualität in der Berufsbildung im Zuge des Kopenhagen-Prozesses im Auftrag der Europäischen Kommission der Common Quality Assurance Framework (CQAF) entwickelt. Er stellt ein Rahmenmodell dar, das den EU-Mitgliedstaaten als Referenz bei der

²⁴ Für eine ausführliche Beschreibung der Projekte und die konkrete Anzahl der Projekte siehe ausführlich <http://communities.trainingvillage.gr/>

²⁵ Ein Teilprogramm zur konkreten Umsetzung dieser Ziele ist z.B. *Helios*, ein von der Kommission gefördertes Forschungsprojekt, um die Fortschritte im Bereich des eLearning in Europa im Hinblick auf deren
Passung mit den politischen Zielen der Gemeinschaft zu überprüfen.

Entwicklung bzw. Reform von Qualitätssystemen in der Berufsbildung auf nationaler Ebene dienen soll und umfasst Grundprinzipien, Kriterien und Instrumente, die bei der Implementierung von Qualitätssicherungssystemen in der Berufsbildung berücksichtigt werden sollen. Zugleich ist er sowohl auf der Systemebene als auch auf der Ebene der Berufsbildungsanbieter anwendbar. Die Schwerpunkte des CQAF liegen auf der Verbesserung und Evaluierung der Ergebnisse (Outcomes) der Berufsbildung im Hinblick auf die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit, auf einer verbesserten Abstimmung von Angebot und Nachfrage und auf der Förderung des Zugangs zu lebenslanger Berufsbildung. Der CQAF soll der Steigerung der Wirksamkeit, der Transparenz und des gegenseitigen Vertrauens in die Berufsbildungssysteme sowohl innerhalb einzelner Länder als auch zwischen den Ländern dienen.

Qualität in der beruflichen Bildung kann dabei grundlegend definiert werden als

„the result of cooperation between several participants, such as the organiser of training, the employer, those in charge of theoretical instruction, the students and the interest group. It presupposes the commitment of all those concerned to the goals and principles that have been jointly agreed upon and the seamless cooperation between the participants in the various phases of training” (National Board of Education, 2003: 8).

Qualität wird zudem zentral von der Qualität der Bildungsanbieter, der Orientierung an den Lernenden und den Maßnahmen beeinflusst, die zur Umsetzung der gesetzten Ziele beitragen sollen. Die Qualitätsbemühungen in der beruflichen Bildung entspringen unterschiedlichen Ansatzpunkten. Dazu gehört zunächst eine pädagogische Perspektive, aus der heraus die Forderung nach einer Autonomisierung von Schulen entspringt, um Qualität durch Empowerment, i.e. durch die Motivierung von Individuen zu fördern. Dazu gehört weiterhin eine bildungsorganisatorische Perspektive, die vor dem Hintergrund langwieriger zentralistischer Entscheidungsprozesse eine Qualitätssicherung durch eine verstärkt dezentrale Steuerung fokussiert. Weiterhin gehört dazu eine ökonomische Perspektive, die davon ausgeht, dass die öffentliche Verwaltung wenig ressourceneffizient haushaltet, weil Logiken walten, die die Effizienz dieser Systeme stark beeinträchtigen. Unter dem Stichwort „New Public Management“ soll hier durch ressourceneffizientere Verfahrens- und Entscheidungsprozesse die Qualität gewährleistet und verbessert werden (Euler, 2006: 11).

Qualität ist ein Sachverhalt, der einem Gegenstand zugeschrieben wird und ist in diesem Sinne eine deskriptive Entität. Daher sind Qualitätsziele nicht

wissenschaftlich falsifizierbar oder verifizierbar, sondern das Ergebnis eines sozialen Aushandlungsprozesses; sie ist sozial akzeptiert oder nicht akzeptiert und nur in diesem Sinne gültig oder ungültig. Daher sind die einzig möglichen wissenschaftlichen Quellen, mit deren Hilfe Qualität überprüft werden kann, Hilfsmittel wie rechtliche Grundlagen sowie wissenschaftliche Theorien und Befunde über die Effektivität beruflicher Bildung. Dazu gehört z.B. die Leistungsorientierung der Lernenden, eine effiziente Bildungsgangleitung, die Qualität eines Curriculums oder die Evaluation eines Bildungsgangs – Faktoren, die durchaus evaluierbar sind.

Zu den aktuellen Zielen der Qualitätssicherung gehören daher sowohl in der Hochschulbildung als auch in der beruflichen Bildung ähnliche Ziele wie die Festlegung gemeinsamer Prinzipien für die Qualitätssicherung, die gegenseitige Unterstützung bei der Entwicklung von Bildungswegen zwischen HE und VET, die gemeinsame Durchführung von Maßnahmen und Projekten und die Gewährleistung einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der Qualitätssicherung.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission im Konsultationsdokument zum EQF (EC, 2005a: 26f.) eine Reihe von Gemeinsamen Prinzipien für die Qualitätssicherung in der beruflichen und allgemeinen Bildung festgehalten. Qualitätssicherung wird hier als Notwendigkeit verstanden, um die Verbesserung von Bildung und Ausbildung zu gewährleisten sowie als integrativer Bestandteil des Managements von Bildungs- und Ausbildungsinstitutionen. Sie soll alle Bildungs- und Ausbildungsniveaus eines Bildungssystems umfassen, regelmäßige Evaluationen und externes Monitoring vorsehen und dabei sowohl den Kontext, den Input, den Lernprozess und die Lernergebnisse berücksichtigen. Ein Qualitätssicherungssystem zeichnet sich in diesem Verständnis durch

- klare und messbare Ziele und Standards,
- Richtlinien für die Implementierung,
- angemessene Ressourcen und angemessene Evaluationsmethoden (einschließlich der Selbstevaluation und der externen Überprüfung),
- Verbesserungs- und Feedbackmechanismen sowie
- frei zugängliche Evaluationsergebnisse aus (EC, 2005a: 26f.; 2006; TWG, 2004).

Die Umsetzung dieser Ziele zeigt sich bereits in einer Reihe von Projekten und Maßnahmen, die verschiedene Kernelemente der Qualitätssicherung wie die Evaluation, die strukturellen Bedingungen für Veränderungen, die Einbindung

der Systemperspektive und die Suche bzw. Erhebung von statistischen Indikatoren umfassen. Die folgenden Beispiele liegen zudem an der Schnittstelle zwischen HE und VET und existieren seit mehreren Jahren, was ausreichende Erfahrungen mit den Konzepten bzw. Maßnahmen bedingt und eine entsprechende Evaluation ermöglicht.

Tabelle 5: Best-Practice-Examples für die Umsetzung von Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung

Land	Hauptzielsetzung	Kurzbeschreibung
Spanien	(Selbst)Evaluation, Berichterstattung, Feedback	Das spanische Qualitätssicherungssystem für die berufliche Bildung basiert auf einem Zusammenspiel der Rollen und Funktionen zwischen unterschiedlichen Bildungsniveaus. Seine Stärke liegt in der Einbindung vieler Akteure bzw. Interessenvertreter und entspringt einer kontinuierlichen Entwicklung anhand der Strategien und Ziele des Brügge-Kopenhagen-Prozesses. Besonderes Merkmal ist die rechtliche Verankerung der Qualitätssicherung (u.a. Qualifications and Vocational Training Act, Organic Act of Education), die die Umsetzung der Qualitätssicherung und der Gerechtigkeit als untrennbare Ziele ermöglicht. ²⁶
UK	Strukturelle Bedingungen für Wandel und Verbesserung	Entwicklung eines Systems zur Steuerung beruflicher Bildung, das den regionalen Institutionen der vier Länder (England, Schottland, Wales, Nordirland) eine Reihe von Entscheidungsrechten überträgt. Dies ermöglicht die Etablierung von Mechanismen zur Erkennung von Qualifikationserfordernissen am Arbeitsmarkt (LCSs ²⁷ , SSDA ²⁸ , OfSteD ²⁹),

²⁶ Quellen: Campell et al., 2006 ; INEM, 2005.

²⁷ Local Learning and Skills Councils, die für die Festlegung der Prioritäten und Anforderungen der auf regionalem Niveau zuständig sind.

²⁸ Sector Skills Development Agency, zuständig für die Festlegung beruflicher Standards.

		die Selbstevaluation der Schulen für die berufliche Erstausbildung sowie die externe Evaluation und Überwachung der beruflichen Erstausbildung durch diese Institutionen. ³⁰
Dänemark	Datenerhebung und Nutzung von Qualitätsindikatoren	Seit Beginn der 90er Jahre hat Dänemark aufgrund des Zusammenwachsens von Erstausbildung und Weiterbildung einen umfassenden Qualitätssicherungsrahmen auf institutioneller Ebene etabliert. Dabei müssen alle VET-Colleges ein Qualitätssicherungssystem vorweisen und regelmäßige Selbstevaluationen durchführen, aus denen Daten über die Qualität des Bildungsangebots hervorgehen (z.B. institutionelles Management, Unternehmenskontakte, Entwicklung der Kompetenzen des Lehrpersonals). ³¹
Deutschland	Strukturelle Bedingungen für Wandel und Verbesserung	Qualitätssicherung wird durch eine stark regulierte, input-orientierte und formalisierte Ausbildung gewährleistet, durch die nur in anerkannten Ausbildungsberufen ausgebildet werden darf. Landesweite Regulierungen legen Mindeststandards im Hinblick auf Lernorte, Curricula, Lehrpersonal und Prüfungen fest. ³²
Österreich	Qualitätsinitiative Berufsbildung	Entwicklung und Implementierung eines nationalen Qualitätsmanagementsystems auf der Basis des CQAF. Auf der Grundlage des geltenden Rechts, der Inputorientierung, der Einbindung von Stakeholdern und verschiedener Elemente

²⁹ Office for Standards in Education, zuständig für die Überwachung der Angebote in Colleges und bei work-based training.

³⁰ Quellen: Cuddy/Leney (2005); Schmid et al. (2006).

³¹ Quellen: Danish Ministry of Education (2005); Lassnigg (2006).

³² Quellen: BMBF (2003); Schmid et al. (2006).

		eines outputorientierten Managements wird die Weiterentwicklung der beruflichen Ausbildung und deren Qualitätssicherung gewährleistet. ³³
--	--	--

Gemäß des CQAF empfiehlt sich für die Entwicklung und Umsetzung von Qualitätssicherung eine Mischung aus Selbstevaluation und externer Evaluation, eine Einbindung unterschiedlicher Institutionen, um Bedarfe des Arbeitsmarktes, der Individuen und des Staates zu decken sowie die Berücksichtigung der Systemperspektive, um ein Bildungssystem in seiner gesamten Komplexität erfassen und auf Insellösungen verzichten zu können.

7.4 Förderprogramme: Das Beispiel Leonardo da Vinci

Das Leonardo da Vinci-Programm ist eine der europäischen Maßnahmen zur Förderung der Mobilität und zur Umsetzung der Ziele der Agenda von Lissabon. Im Zeitraum von 2000-2006 haben rund 245.000 überwiegend junge Menschen an den Austauschprogrammen teilgenommen. Das Programm dient der Umsetzung der Berufsbildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und unterstützt die Mitgliedstaaten in ihren diesbezüglichen Aktivitäten. Es zielt in erster Linie auf die Verbesserung von Kompetenzen und Kenntnissen junger Menschen in Erstausbildung durch Maßnahmen in der Ausbildung, durch Qualitätssicherung und durch die Verbesserung des Zugangs zu beruflicher Weiterbildung.

Einen besonderen Bereich nimmt dabei das e-learning ein, weil in diesem Bereich viele Projekte gefördert werden, die mehreren Zielen des Lissabon- und Brügge-Kopenhagen-Prozesses dienen wie z.B. die Mobilitätsförderung, die Qualitätsförderung, die Validierung neuer Ausbildungsmethoden, Telearbeit, distance learning oder die Entwicklung neuerer Zertifizierungsmethoden.

Dass Mobilitäts- und Qualitätsförderung dabei Hand in Hand entwickelt werden können, zeigt sich z.B. anhand des 2005 erstmals vergebenen European Quality in Mobility Award, durch den die zwanzig qualitativ hochwertigsten Projekte im Rahmen von Leonardo da Vinci ausgezeichnet werden. Um welche Art von Projekten es sich dabei handelt, zeigen die folgenden Beispiele:

³³ Quellen: BMBWK (2006).

Tabelle 6: Best-Practice-Examples für die Mobilitätsförderung in der Berufsbildung³⁴

Titel	Heimatland	Gastland	Zielgruppe	Ausbildungs- bereich	Aktivität/ Zielbereiche der Förderung
Broadening Horizons and improving technical skills through the exchange of experiences	Belgien	Malta	Auszubildende	Wellness/ Kosmetik	Soziale, sprachliche und berufliche Kompetenzen am Arbeitsplatz, in der beruflichen Schule und durch kulturelle Integration verbessern
Improving the professional and linguistic skills in gas-supply according to the requirements of the EU	Bulgarien	Deutschland	Auszubildende und Ausbilder	Gasversorgung	Verbesserung sozialer und beruflicher Integration, neue Ausbildungsmethoden
Clinical skills in Transcultural Nursing	Tschechische Republik	UK, Deutschland	Auszubildende	Krankenpflege	Verbesserung der Ausbildungsqualität durch internationale Ausbildungsinhalte
Working in	UK	Frankreich,	Jugendliche	Landwirtschaft,	Förderung der soft skills zur

³⁴ Quelle: Leonardo da Vinci European Quality in Mobility Award 2006.

Europe 2004: Routes to Work	Finnland, Niederlande	ohne Ausbildung	Sozialarbeit, Catering, Tourismus	Kommunikations- + Motivationsförderung + als Vorbereitung der Aufnahme einer Ausbildung
Comparison of Traditional Floristry within Flonet Mobility	Ungarn Schweden, Spanien, Deutschland	Ausbilder	Floristik	Motivation, neue Ausbildungsmethoden, Fremdsprachenkenntnisse, berufliche Kenntnisse (Methoden und Stile der Floristik)

Mit dem derzeitigen Aufruf zur Einreichung von Projektvorschlägen für 2005/2006 wird das Ziel verfolgt, die Ziele des Brügge-Kopenhagen-Prozesses umzusetzen und das gesamte Programm in seiner Bedeutung von einem „Innovationslabor“ zu einem umfassenden europäischen Gestaltungsinstrument umzuwandeln. Priorität bei dem neuen Aufruf haben die Förderung der Transparenz von Qualifikationen, die Verbesserung der Qualität der Berufsbildungssysteme und -verfahren, die Entwicklung relevanter und innovativer e-Learning-Inhalte sowie die Weiterbildung der Lehrer und Ausbilder.

Aufgrund unzureichenden Budgets und einer ungenügenden Programmakzeptanz in seiner ersten Phase 1995-1999 konnten die Ziele des Programms lange Zeit nur teilweise erreicht werden. Dies änderte sich erst Ende der neunziger Jahre, als verstärkt ordnungspolitische Akteure Projekte als politische Steuerungsinstrumente zu nutzen begannen. Erfolgreiche Beispiele sind hier z.B. ein deutsches KFZ-Mechatroniker-Projekt, in dem basierend auf internationalen Anforderungen im Kfz-Servicesektor ein europäischer Beruf kreiert wurde oder das Projekt NESSIE 2005 (Needed Employment skills for students in Europe 2005) mit dem Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit von Auszubildenden durch einen Auslandsaufenthalt und die Implementierung des ECVET als fixen Ausbildungsbestandteil zu erhöhen.³⁵

Neben der Neuausschreibung des Programms leistet auch der Europass einen Beitrag zur Mobilitätsförderung. Das 2004 vom Europäischen Parlament beschlossene Dokument löst den bisherigen Europass-Berufsbildung ab bzw. erweitert dieses ursprünglich nur für die Dokumentation von Praxiserfahrungen im Ausland konzipierte Instrument um weitere im In- und Ausland erworbene Erfahrungen. Ziel ist es dabei, ein umfassendes Gesamtbild der Qualifikationen und Kompetenzen von Individuen zu vermitteln und die Vergleichbarkeit zu erleichtern. Es umfasst den Europass Lebenslauf, den Europass Sprachenpass, den Europass Mobilität (anstelle des bisherigen Europass Berufsbildung), den Europass Diplomzusatz und den Europass Zeugniserläuterung.

³⁵ Zu erwähnen sind zudem eine Reihe von im Rahmen von Leonardo entwickelten Kerncurricula, die teilweise auch einen sektorspezifischen Ansatz verfolgen. Beispiele sind hier die das Projekt EU-Kaufmann/-frau für Verkehrsservice (Deutschland), Web-content-Management für den Bereich berufliche Weiterbildung oder die Virtual Academy für den europäischen Heimtextilienbereich.

7.5 Der Impact von Internationalisierungsstrategien

Internationalisierungsstrategien sind auf drei verschiedenen Ebenen anzutreffen, nämlich auf der Mesoebene infolge von Globalisierung und Wettbewerbsdruck, auf der Makroebene der Strukturierung von Bildungsprozessen und -gängen auf der Mikroebene einzelner Curricula oder individueller institutioneller Gefüge.

Allen Strategien ist die Verbesserung der Qualität von Bildungsgängen gemeinsam, um die individuelle Beschäftigungsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit eines Bildungssystems bzw. eines Landes zu gewährleisten und zu erhöhen.

Bei der Entwicklung von Qualitätssicherungssystemen hat es sich als erfolgreicher erwiesen, anstelle von fixen Vorschriften und Regelungen viel stärker als bisher Transparenz (z.B. von Evaluationsergebnissen), die Auszeichnung der best-practice-examples, Richtlinien, gemeinsame Aushandlungsprozesse, regelmäßige Evaluationen von geeigneten Indikatoren sowie die Erhebung von entsprechenden Daten als geeignete Instrumente zur Qualitätssicherung zu nutzen. Auch hier zeichnet sich ab, dass Maßnahme und Vorgehensweisen, die zum einen Vertrauen schaffen und zum anderen leistungsorientiert ausgerichtet sind, am Erfolg versprechendsten erscheinen.

Problematisch erscheint bzgl. dieser Punkte deren konkrete Umsetzung, zumal wenn es sich um Selbstevaluation bzw. um Qualitätssicherungsinstrumente handelt, die nicht regelmäßig durchgeführt werden und deren Ergebnisse nicht frei zugänglich sind. So bleibt z.B. die Identifizierung von geeigneten Indikatoren (z.B. über die Effektivität einer Qualitätssicherungsmaßnahme) oftmals ebenso problematisch wie in Folge davon die entsprechende Datenerhebung. Hier sollten weitere Schritte unternommen werden, um z.B. die Zuständigkeiten für die Entwicklung und Durchführung der Qualitätssicherungssysteme und -maßnahmen auf Länderebene zu klären, um Qualitätsaudits durchzuführen, um die Reliabilität und Validität von entsprechenden Daten zu gewährleisten und – als eine der Grundfragen – die Messung und Bewertung von Lernprozessergebnissen adäquat bewerten zu können (EC, 2006).

8 Fünfte Strategie: Förderung der Beschäftigungsfähigkeit

Berufliche Bildung ist Teil des lebenslangen Lernens und trägt sowohl zur Realisierung der Beschäftigungsfähigkeit als auch zu den Anforderungen an eine Wissensgesellschaft bei. Während IVET die Rolle der Sicherung einer Basisqualifizierung von jungen Menschen zukommt, um deren Eintritt in den Arbeitsmarkt zu sichern, unterstützt CVET die Weiterentwicklung der Humanressourcen, der Förderung von Innovation, sozialer Kohäsion und ökonomischem Wachstum. Beide dienen zudem der Abfederung der Auswirkungen der demographischen Entwicklungen und schützen Individuen vor Arbeitslosigkeit. CVET hat dabei die besondere Funktion, Arbeitslosen, von Arbeitslosigkeit Bedrohten und von sozialer Exklusion bedrohten Gruppen, fehlende berufliche KSC zu vermitteln und damit den Erwerb von Qualifikationen zu ermöglichen, um wieder Arbeit zu erhalten.

Bei dem Forschungsstand zur beruflichen Bildung von „Benachteiligten“, zu denen auch die genannten Gruppen gehören, lassen sich einige grundlegende Aspekte identifizieren:

Zunächst fällt auf, dass die Verwendung der Begriffe besonders markant ist, die die von Arbeitslosigkeit Bedrohten beschreiben soll und damit den Benachteiligten- und Exklusionsbegriff zumindest teilweise ablöst. Dabei wäre eine eindeutige Begriffsdefinition notwendige Voraussetzung für den Umgang mit dieser Problematik. Die Verwendung des Begriffs „Benachteiligte“ ist dabei sehr heterogen und dient gewissermaßen als Allegorie für verschiedene Formen der Benachteiligung, die von relativer Benachteiligung bis hin zu tatsächlichem Ausschluss reichen. Seine theoretischen und konzeptionellen Grundlagen sind ebenso vielfältig und lassen weder eine eindeutige Verwendungsweise noch einen eindeutigen Analysezugang zu.

So können als benachteiligend wirken

- soziale Faktoren wie die soziale Schicht, die Nationalität, die regionale Herkunft, die Religion oder das Geschlecht,
- individuelle Faktoren wie psychische und physische Beeinträchtigungen, Verhaltensauffälligkeiten oder Lern- und Leistungsschwierigkeiten sowie
- Marktbenachteiligungen, die durch die konjunkturelle Lage, strukturelle Einflussfaktoren und regionale Inhomogenitäten des Bildungssystems verursacht werden.

Weiterhin fällt auf, dass dieser allgemeine und umfassende Charakter von Benachteiligung bei der Konzeption von Maßnahmen und der Untersuchung von deren Impacts eine erhebliche Kluft zwischen theoretischem Zugang und empirischer Fundierung zur Folge hat und keine eindeutige Operationalisierung von „Benachteiligung“ ermöglicht. Vielmehr lässt die gängige Differenzierung zwischen Marktbenachteiligten einerseits und sozial Benachteiligten andererseits (sowie sämtliche darauf aufbauende feinere Differenzierungen) lediglich zweifelsfrei darauf schließen, dass für Benachteiligung unterschiedliche Wirkungsgefüge ursächlich sind, deren zugrunde liegende Faktoren kumulieren – summa summarum eine sehr schwache empirische Stütze, um Wirkungsgefüge für Benachteiligung zweifelsfrei zu identifizieren.

So werden Beschreibungen wie „Benachteiligte“ (disadvantaged, unprivileged, people at risk, target groups), „Randgruppen“ (fringe groups), oder „soziale Ausgrenzung“ (social exclusion) ohne nähere Definition, meist nur ihm Hinblick auf ihre Merkmale und Formen und synonym verwendet.

Während unumstritten ist, dass Merkmale von Benachteiligung miteinander kumulieren, herrscht Uneinigkeit darüber, in welchem Maße welche Faktoren zu Benachteiligung beitragen. Problematisch ist dabei auch, dass Benachteiligung meist ausschließlich am Merkmal der Unversorgung respektive des Scheiterns am Arbeitsmarkt und damit am Merkmal der *beruflichen* Ausgrenzung festgemacht wird. Unberücksichtigt bleibt dabei, dass Benachteiligung und daraus resultierende (soziale) Ausgrenzung weit mehr Aspekte umfasst als fehlendes oder unzureichendes Einkommen. Eine Vermischung von Phänomenen und Betroffenen ist dabei ebenso Folge wie die Ausblendung weiterer Beteiligter wie z.B. politischer Entscheidungsträger oder Profiteure der Maßnahmen zur Überwindung von Benachteiligung.

Weitere Folgen davon sind einseitige Problembetrachtungen und -behandlungen, um „Benachteiligte“ auch weiterhin als eine scheinbar vorübergehende Randerscheinung des existierenden Bildungs- und Wirtschaftssystems betrachten zu können, statt sie als ein Resultat und festen Bestandteil eben dieses Systems zu akzeptieren.

Daraus lassen sich eine Reihe von Forderungen ableiten, die vonnöten wären, wenn die Betroffenen effektive Unterstützung erfahren sollen. Daraus könnten Handlungsansätze abgeleitet werden, die weniger als üblich einer Symptom- als vielmehr einer Ursachenbehandlung entsprechen und die sich wie folgt skizzieren lassen:

- Die Notwendigkeit von Grundlagenforschung zusätzlich zu angewandter Forschung und zu Handlungsansätzen, um eine nachhaltige

Situationsverbesserung zu bewirken. Derzeit werden Begriffe wie Benachteiligung, Ausgrenzung, Arbeitslosigkeit, Ungleichheit, Randständigkeit, Stigmatisierung und Marginalisierung austauschbar und je nach Intension eingesetzt. Eine begriffliche Differenzierung als Basis für eine Operationalisierung zur weiteren und vergleichbaren Untersuchung dieser Phänomene fehlt weitgehend.

- Eine diesbezügliche Grundlagenforschung steht zunächst vor der Aufgabe, die unzähligen Begriffsauffassungen in unterschiedlichen Ländern, aber auch innerhalb eines einzelnen Landes zu analysieren, zu konkretisieren und auf eine gemeinsame Basis zu bringen. Wohlgemerkt geht es hierbei nicht um ein Harmonisierungsbestreben, sondern vielmehr um die Schaffung einer gemeinsamen Ausgangsbasis für Forschung und darauf aufbauenden Handlungsansätzen.
- Wenn über Jahrzehnte hinweg die Anpassung und Integration zunehmend mehr junger Menschen an das bestehende System keine Situationsverbesserung bewirken, so müssen im Forschungs- und Handlungsvordergrund künftig Systemveränderungen stehen. Die Inflation des Benachteiligtenbegriffs ist ein deutliches Signal, dass die gängige Systematik der Maßnahmendurchführung ineffektiv ist. Stattdessen sollten benachteiligende Systeme und Situationen im Mittelpunkt von entsprechenden Strategien und Maßnahmen stehen, damit die einseitige „Behandlung“ der Betroffenen durch ein systemorientiertes Interagieren abgelöst werden kann. Dazu gehört allerdings auch eine Analyse und die Berücksichtigung der Rolle *aller* Beteiligten.
- Grenzübergreifendes, d.h. länder- und disziplinenübergreifendes Denken und Handeln sind notwendig, um erfolgreiche Reformen durchzuführen, um Eigenverantwortung bei allen Beteiligten statt ausschließlich bei den Jugendlichen einzulösen und um falsch verstandene soziale Sicherung gegen adäquate Beschäftigung und Bildung einzutauschen – auch in der beruflichen Bildung. Ein Beispiel: Gleichwohl das niederländische oder schwedische Erfolgsmodell der Arbeits- und Ausbildungsvermittlung nicht direkt auf andere Länder übertragen werden kann, so ist die „Passgenauigkeit“ als das ausschlaggebende Kriterium für die hohe Anzahl erfolgreicher und adäquater Vermittlungen sicherlich übertragbar.
- Stigmatisierung und Marginalisierung sind nicht zu legitimieren, sondern zu überwinden, um den Betroffenen langfristige Chancen auf Erwerbsarbeit zu sichern. So wird z.B. in Deutschland seit Jahren die Anzahl der außerbetrieblichen Ausbildungsstellen erhöht – allerdings nicht, weil die Zahl der „Benachteiligten“ tatsächlich steigt, sondern weil junge Menschen

einen Anspruch auf Ausbildung haben, der über das betriebliche Ausbildungsplatzangebot nicht mehr gedeckt werden kann.

- Für die Betroffenen und insbesondere für junge Arbeit suchende Menschen, die in Selbstständigkeit, Unabhängigkeit, und Eigenverantwortlichkeit geführt werden sollen, ist es kaum ermutigend, wenn sie bei ihrer Suche nach einer geeigneten Qualifizierungsmöglichkeit als erstes ihre Abhängigkeit von staatlicher Förderung entdecken, weil nicht ausreichend Ausbildungsoptionen zur Verfügung stehen.

8.1 Kontext und Herausforderungen

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich ab, dass ein einheitliches Bild über die berufliche Bildung für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU ebenso wenig existiert wie vollständige und konsistente Daten für diesen Bereich. Berufliche Bildung (im Sinne von IVET und CVET) kann dabei im breitesten Sinne als alle Arten beruflicher Aus- und Weiterbildung verstanden werden, die von Institutionen, staatlicher Seite und von Unternehmen organisiert, finanziert oder gefördert wird. Diese Definition beinhaltet auch berufliche Weiterbildung am Arbeitsplatz oder außerhalb des Arbeitsplatzes bzw. non-formalen und informelles Lernen.

Die Bildungsangebote für die genannten Zielgruppen können danach differenziert werden, ob ihr Fokus in erster Linie auf die Vermittlung von praxisbezogenen KSC ausgerichtet ist oder (zugleich) einen mehr oder minder erheblichen Theorieanteil einschließt.

Grundlegend dient die berufliche (Weiter)Bildung mehreren Zwecken und hat verschiedene Funktionen, die gleichermaßen für die hier genannten Zielgruppen sowie für Beschäftigte gültig sind.

Tabelle 7: Funktionen und Ziele beruflicher Weiterbildung

Funktionen	Ziele
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anpassung an die sich wandelnden Herausforderungen des Arbeitsmarktes ▪ Innovation durch die ständige Aufrechterhaltung von Qualifikationen (meist durch Aktivitäten der Unternehmen) ▪ die Förderung der beruflichen Laufbahn durch den Erhalt und die Verbesserung der individuellen Fähigkeiten und Fertigkeiten, insbesondere für Beschäftigte ▪ Aufholung im Fall inadäquater Qualifikationen; hauptsächlich Maßnahmen für besondere Zielgruppen oder um Grundqualifikationen anzubieten ▪ kurative oder kompensatorische Funktion, die auf die Wiederorientierung an Fähigkeiten und Fertigkeiten zielt oder die Bereitstellung fehlender Qualifikationen im Kontext von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ▪ präventive oder kumulative Funktion für Personen, die Fähigkeiten und Fertigkeiten für den Erhalt ihrer Beschäftigung oder für die Verbesserung ihrer beruflichen Tätigkeit erwerben wollen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Förderung der persönlichen Entwicklung, des Selbstvertrauens, der Selbstrealisierung und der Ich-Identität ▪ die Erhöhung ökonomischer Effizienz, Produktivität, des individuellen Verdiensts und des Volkseinkommens ▪ die Vermeidung der Wissensveraltung ▪ die Abminderung bestimmter Probleme von Risikogruppen wie Geringqualifizierten, Frauen, älteren Arbeitnehmern, Arbeitern in prekären Lebenssituationen, Schulabgängern ▪ Erfüllung der Anforderungen der sozialen und demokratischen Entwicklungen in den europäischen Gesellschaften ▪ die Erhöhung kultureller Teilnahme und sozialer Kompetenz

Vor diesem Hintergrund wird die Bedeutung der Bildungsmaßnahmen für Arbeitslose, Arbeitssuchende und für Risikogruppen deutlich: Die Veränderungen am Arbeitsmarkt in Folge von Globalisierungs- und Wettbewerbsdruck sind Hauptursachen für die Forderung nach beruflicher Bildung. Die Forderung einer allgemein erhöhten Nachfrage nach höheren Qualifikationen erscheint daher zwar als logische Schlussfolgerung. Dennoch werden die Mechanismen, die die dadurch bedingte verringerte Nachfrage nach Geringqualifizierten auslösen, nach wie vor kontrovers diskutiert. So sind grundlegend zwei Effekte denkbar, die durch die gesellschaftlichen Wandlungsprozesse verursacht werden, nämlich

- ein upskilling effect, d.h. ein Effekt, durch den technologische Veränderungen in einer sinkenden Nachfrage nach Geringqualifizierten resultieren und;
- ein deskilling effect, d.h. ein Effekt, durch den neue Technologien die benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten reduzieren und – zumindest vorübergehend – den Bedarf an Geringqualifizierten erhöhen.

Darüber hinaus ist ein struktureller Wandel am Arbeitsmarkt zu erkennen, der einhergeht mit einer verstärkten Nachfrage nach Arbeitskräften im Dienstleistungssektor, während die Nachfrage nach Arbeitskräften im industriellen Sektor sinkt. Beides kann sowohl zu steigender Arbeitslosigkeit als auch zu einer verstärkten Nachfrage nach höheren und spezifischeren KSC führen. Zudem zeigt sich, dass die Dauer von Weiterbildungen im Allgemeinen in den Ländern sinkt, in denen die Arbeitslosigkeit steigt (Riordan/Rosas, 2003) – beides gilt gleichermaßen für Beschäftigte wie für Arbeitslose. Zugleich kann ein steigender Konkurrenzdruck durch Niedriglohnländer beobachtet werden. Dieser Effekt macht sich vor allem in zwei Bereichen bemerkbar:

- Eine Reihe europäischer Länder verlagert die Produktion in Niedriglohnländer und/ oder
- sie verlagern ihre Produktion in Niedriglohnländer, in denen Hochqualifizierte deutlich geringere Löhne erhalten als Hochqualifizierte in europäischen Ländern.

Während die Existenz dieser Effekte eindeutig ist, ist bislang unklar, in welchem Umfang sie für die sinkende Nachfrage nach Geringqualifizierten verantwortlich sind.

8.2 Evaluationsergebnisse und Entwicklungstrends

Aus den bisherigen Untersuchungen über berufliche Bildung für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte lassen sich eine Reihe grundlegender Erkenntnisse festhalten. Dazu gehört zunächst die Feststellung, dass die Bildungsangebote (gleichermaßen für Arbeitslose und Arbeitssuchende) immer auf den vorhandenen Erfahrungen und KSC der Teilnehmer aufbauen sollten und damit an das vorhandene Wissen und ihr (Selbst)Vertrauen angeknüpft wird. Erfolgt diese Verbindung nicht oder nur unzureichend, so können Demotivierung und Abbruch der Teilnahme die Folgen sein. Ist die Anforderung an die Teilnehmenden dagegen zu hoch, so sind nicht nur dieselben Folgen wahrscheinlich, sondern zudem ist die Investition in die Maßnahme zugleich eine Verschwendung von Ressourcen. Darüber hinaus sind viele Weiterbildungsmaßnahmen zu kurz. Dies gilt insbesondere für die, die auf Lese- und Rechenfähigkeiten ausgerichtet sind. Zugleich bietet die Fokussierung von grundlegenden Fähigkeiten die Förderung von lernerzentrierten Strategien und Praktiken, insbesondere durch die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien.

Zudem sollte die Aneignung formaler Qualifikationen sowie die Anerkennung und Zertifizierung informell und non-formal erworbener Kenntnisse und Fertigkeiten gefördert werden. Da dies sowohl die Motivation fördern kann als auch einen Einfluss darauf hat, ob Arbeitslose und Arbeitssuchende eine Stelle finden oder nicht. Berufliche Bildung für diese Zielgruppen sollte außerdem klare Verbindungen zu den Anforderungen am Arbeitsmarkt aufweisen. Sie sollte nicht nur auf grundlegende Fähigkeiten und formale Qualifikationen zielen, sondern auch mit den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes korrespondieren.

Ein weiterer Faktor ist die Verbesserung der Beratung und Begleitung von Arbeitslosen und Arbeitssuchenden. So muss die Reintegration in den Arbeitsmarkt von Arbeitslosen einen individuell abgestimmten Plan umfassen, in dem ein realistischer Weg zum Erhalt einer Arbeitsstelle aufgezeigt ist. In solchen Plänen ist die berufliche Bildung nur ein Faktor unter mehreren (Brandsma, 2001).

Weiterhin muss ein langfristig ausgerichtetes und zuverlässiges Monitoring von beruflichen Bildungsangeboten entwickelt werden, mit dessen Hilfe die Qualität, die Einbindung der Sozialpartner sowie der Anbieter von Maßnahmen überprüft werden kann (Ok/Tergeist, 2003).

Im Bereich der Evaluation wurden neue Methoden entwickelt oder vorhandene verbessert (Descy/Tessaring, 2004; Walsh/Parsons, 2004). Dabei hat

sich immer wieder gezeigt, dass Aussagen über den Einfluss von beruflichen Weiterbildungsangeboten nur in Abhängigkeit von Land, Region, Zielgruppe und Systembedingungen getroffen werden können, so z.B. über nationale aktive Arbeitsmarktpolitik oder Angebote für spezifische Zielgruppen (Hujer et al., 2004; Fischer/Tholoriat, 2006; Kluge, 2006, Martin/Grubb, 2001).

8.3 Impacts

Die Auswirkungen struktureller Veränderungen am Arbeitsmarkt auf Bildungsmaßnahmen für Arbeitslose werden sehr kontrovers diskutiert. Basis für die Diskussionen bilden zum einen die regelmäßig erhobenen nationalen Statistiken über Arbeitslosigkeit und zum anderen die unregelmäßig erhobenen und inkonsistenten Statistiken über die Teilnahme an ALMP-Maßnahmen.

Eine weitere Basis wären Indikatoren für die individuelle Beschäftigungsfähigkeit. Das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit wird zunehmend dafür eingesetzt, Arbeitslosigkeit zu definieren und zu messen, weil es eine Differenzierung zwischen verschiedenen Arten und Niveaus (Levels) von Arbeitslosigkeit ermöglicht. Zugleich ermöglicht es eine Konzentration auf die generellen Fähigkeiten, sich weiterzubilden anstatt eine Konzentration auf Zertifikate und frühere Zeiten der Arbeitslosigkeit zu fokussieren. Sein Nachteil liegt allerdings darin,

“(that) there is the risk that the responsibility for difficult employability will be placed entirely upon the individual” (Nicaise/Bollens, 1998: 121).

Das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit erlaubt eine genauere und detailliertere Identifizierung der Gruppen, die entweder von Arbeitslosigkeit oder von dem Risiko der Arbeitslosigkeit betroffen sind. Zu diesen Gruppen gehören z.B. Geringqualifizierte (mit einem Abschluss unterhalb der Sekundarstufe II), Langzeitarbeitslose, Behinderte, Alleinerziehende, ältere Arbeitnehmer und Arbeitsuchende, Sozialhilfeempfänger oder Personen, die wieder in den Arbeitsmarkt zurückkehren wollen.

Innerhalb dieser Gruppen ist eine Überschneidung der hier genannten Kategorien möglich und wahrscheinlich – eine Akkumulation der Faktoren erhöht das Arbeitslosigkeitsrisiko. Zugleich gilt für alle diese Gruppen als gesichert, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko mit unzureichenden, veralteten oder unvollständigen Qualifikationen und Fertigkeiten einhergeht (Brandsma, 1997; Descy/Tessaring, 2001; ILO 2003).

Tabelle 8: Teilnahme an formaler und/oder nichtformaler und/oder informeller Fort- und Weiterbildung und nach Bildungs- und Beschäftigungsstand (2003)³⁶

<i>Die Angaben beziehen sich auf 2003.</i> ³⁷	Sekundarbereich I	Sekundarbereich II	Tertiärbereich	Alle Bildungsbereiche	Arbeitslose ³⁸
Österreich	87	89	95	89	18
Belgien	24	43	68	43	10
Tschechische Republik	11	27	65	29	4
Dänemark	62	77	93	80	35
Finnland	62	77	91	78	16
Frankreich	29	52	83	51	17
Deutschland	19	41	66	42	10
Griechenland	18	28	34	25	4
Ungarn	4	11	27	12	4
Irland	50	68	84	66	8
Italien	34	61	78	49	1
Luxemburg	67	86	95	82	n.a.
Polen	9	27	74	30	3
Portugal	40	82	95	50	4
Slowakische Republik	40	59	83	60	5
Spanien	13	31	48	25	6
Schweden	49	69	88	71	11
UK	12	37	61	38	33

Mit Blick auf die Teilnehmerzusammensetzung zeigt sich, dass gerade Geringqualifizierte am seltensten an Weiterbildung teilnehmen, was auf unterschiedliche Gründe zurück zu führen ist: Erstens die so genannte Beschäftigungsfalle (employment trap): In Ländern, in denen die staatliche Unterstützung bei Arbeitslosigkeit verhältnismäßig hoch ist in Relation zu den Einkünften der Beschäftigten, sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitssuchende eine hohe Motivation haben, tatsächlich nach Beschäftigung oder Weiterbildungsmöglichkeiten zu suchen (OECD, 1996: 25ff.). An dieser Stelle zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Motivation zu lebenslangem Lernen, Beschäftigungspolitik und Wohlfahrtsstaatlichkeit.

³⁶ Quelle: OECD (2005e). Die Spalten 2-5 beziehen sich nur auf Beschäftigte.

³⁷ Angaben in Prozent

³⁸ Nur Teilnahme an nichtformaler berufsbezogener Weiterbildung.

Zweitens ist in einigen Ländern wie Großbritannien oder Deutschland der Zugang zu Programmen der Förderung beruflicher Bildung mit einer Mindestdauer der Arbeitslosigkeit verbunden, wodurch nur solche Personen eine Teilnahmeberechtigung erhalten, die über einen bestimmten Mindestzeitraum hinweg und unter bestimmten Beschäftigungsbedingungen (z.B. mit einem Arbeitsvertrag) gearbeitet haben. Weitere Voraussetzung ist zudem die Registrierungspflicht als Arbeitslose (Descy/Tessaring, 2001; OECD, 1999, OECD 2003a).

Bei der Analyse der Teilnehmerstruktur von Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose und Personen mit Arbeitslosigkeitsrisiko lässt sich eine Überrepräsentation von männlichen, höher qualifizierten, ledigen, kinderlosen, jüngeren und Kurzarbeitslosen finden. Dies gilt nicht nur für eine Auswertung von Weiterbildungsprogrammen für arbeitslose Erwachsene im Allgemeinen, sondern kann auch innerhalb von Programmen für bestimmte Zielgruppen innerhalb der Gruppe der Arbeitslosen beobachtet werden (wie z.B. ältere Arbeitslose oder Langzeitarbeitslose) (Brandsma, 1997; Bainbridge et al., 2003; EC, 2000a, 2000b; ETF, 2003).

Die Vielfalt der ungesicherten, nur teilweise überprüften oder nur für spezifische Gruppen, Regionen und Zeiträume gültigen Ergebnisse ist in Relation zu den gesicherten Ergebnissen erheblich größer. Dazu gehören z.B. der Einfluss von Motivation auf die Teilnahmebereitschaft, die Strategien der (lebenslangen) Beratung und Begleitung sowie die Kooperation zwischen den Akteuren und die Effektivität der Angebote.

Im Hinblick auf die Teilnahmemotivation haben verschiedene Studien gezeigt, dass sich eine Reihe von Faktoren für Arbeitssuchende bzw. Arbeitslose als Teilnahmemotivationsbarriere erweist: Die Teilnahmebereitschaft ist umso niedriger, je unqualifizierter/ fehlqualifizierter die Betroffenen sind und je stärker strukturelle Benachteiligungen kumulieren (Brandsma, 1997; 2001; Nicaise/Bollens, 1997). Mehrere Gründe scheinen dafür verantwortlich zu sein:

- Die Unsicherheit über mögliche Vorteile einer Teilnahme;
- Versagensängste, ein negatives Selbstbild und die Angst vor Exklusion;
- fehlende Verbindungen zwischen den Inhalten des Angebots und den tatsächlichen Bildungsbedürfnissen der Arbeitssuchenden;
- eine innere Einstellung, bei der prinzipiell dem Arbeiten bzw. einer beruflichen Tätigkeit Vorrang vor Lernaktivitäten und Qualifizierungsmöglichkeiten gegeben wird sowie
- fehlende Orientierung an den Bedürfnissen der Individuen: So ist offensichtlich, dass z.B. ältere, männliche, Langzeitarbeitslose andere

Qualifizierungsbedürfnisse haben als z.B. jüngere weibliche Kurzarbeitslose.

Darüber hinaus kann die Beratung und Betreuung von Arbeitslosen und Arbeitssuchenden die Motivation der Betroffenen bzgl. ihrer Teilnahme an beruflicher Bildung positiv oder negativ beeinflussen. Das wichtigste Konzept besteht darin, nicht nur berufliche Bildung anzubieten, sondern auch eine entsprechende Einstellung gegenüber beruflicher Tätigkeit bzw. Arbeiten zu vermitteln, was eine häufig unterschätzte Aufgabe darstellt. Vranken und Frans (2001: 142) haben in diesem Zusammenhang gezeigt, dass Arbeitslose und Arbeitssuchende oft sehr viel mehr Zeit benötigen, um sich an einfache Aufgaben zu gewöhnen wie “sticking to time schedules, meeting strict requirements, integration into a team, accepting authority, and concentrating on one task for a longer time” als berufliche KSC zu erwerben.

Darüber, wie eben solche Herausforderung in Kooperation mit allen Akteuren effektiv zu bewältigen sind, liegen bislang nur wenige Erkenntnisse vor. Der gemeinsame Fokus liegt darauf, Kooperations- und Koordinationsschemata zwischen Arbeitsmarktakteuren auf regionalem, nationalem und supranationalem Level zu etablieren und neue Arbeitsmarktarrangements als Teil der beruflichen Weiterbildung zu institutionalisieren, um eine effizientere Besetzung von Stellen zu ermöglichen.

Für diesen Prozess sind professionelle und qualifizierte Koordinatoren vonnöten, die die Phase der Konsensbildung zwischen allen Akteuren beeinflussen. Die Kooperation zwischen den Arbeitsmarktakteuren sollte ebenso gestärkt werden wie die Netzwerkbildung (insbesondere auf regionaler Ebene). Wenn dabei die Netzwerkbildung als Koordinationsform genutzt wird (z.B. um berufliche Kompetenzen zu identifizieren), scheinen hierarchische Kooperationsformen verlässlichere Möglichkeiten der Kooperation und der Implementation von solchen Strategien darzustellen, die auf ein „proactive qualification matching“ zielen als andere Arten der Kooperation (Rouault et al., 2001). Dennoch bleibt damit ein grundlegendes Problem umgelöst: Die meisten Bildungsmaßnahmen für die genannten Zielgruppen werden von unabhängigen Bildungsträgern angeboten, denen häufig eine aktuelle und konkrete Arbeitsmarktorientierung fehlt. Daher sollte die Stärkung der Kooperation und Koordination nicht nur auf eine bessere Zusammenarbeit von Politik und Bildungsträgern zielen, sondern auch auf jene zwischen Unternehmen, Wissenschaft, Politik und Anbietern.

All diese Faktoren beeinflussen die Effektivität von Weiterbildungsangeboten, die üblicherweise im Hinblick auf den

Arbeitsmarktstatus der Teilnehmenden gemessen wird, nachdem die Teilnahme an der Weiterbildung abgeschlossen ist (Verbleib der Teilnehmenden in Arbeitslosigkeit oder Aufnahme einer Beschäftigung). Dabei bleibt allerdings unklar, wie viele dieser Personen auch ohne die Bildungsmaßnahme eine Arbeitsstelle gefunden hätten. Aus diesem Grund werden bei der Messung derartiger Effekte z.B. Kontrollgruppen beobachtet, um die Effektivität der Maßnahmen und Angebote besser einschätzen zu können (counterfactual case). Zudem wird bzgl. der Evaluation derartiger Bildungsangebote zwischen zwei verschiedenen Untersuchungsansätzen differenziert, nämlich einerseits jenen, die den individuellen Nutzen untersuchen und jenen, die den ökonomischen Gesamtnutzen einzuschätzen versuchen, indem sie der Frage nachgehen, welche Effekte sich ohne die berufliche Bildung ergeben würden (Descy/Tessaring, 2004; Walsh/Parsons, 2004). Obwohl als gesichert gilt, dass der Impact der beruflichen Bildung weitere Effekte als nur die (Wieder)Eingliederung in den Arbeitsmarkt hat, wird der Begriff Einfluss (i.S.v. Impact) fast ausschließlich im engeren Sinne verwendet.

Darüber hinaus haben eine Reihe von Untersuchungen (Martin/Grubb, 2001; Walsh/Parsons, 2004) gezeigt, dass die Frage, welche Maßnahmen für welche Zielgruppen am effektivsten erscheinen, nicht eindeutig zu beantworten ist (siehe folgende Tabelle).³⁹ Vielmehr zeigen die Ergebnisse, dass die meisten Maßnahmen wie Weiterbildungsangebote, Beratung und Begleitung nicht als wirklich effektiv betrachtet werden können, solange sie nicht mit anderen Angeboten kombiniert bzw. auf die individuellen Bedürfnisse der Teilnehmer abgestimmt werden. Dazu gehört z.B. die regelmäßige Betreuung und Überprüfung der Arbeitsmarkt bezogenen Aktivitäten der Betroffenen und die Durchführung von Tests, Prüfungen und Arbeitsproben, um u.a. den Arbeitswillen zu überprüfen.

³⁹ Für eine ausführliche Übersicht siehe Descy/Tessaring (2005: 178f.).

Table 9: Untersuchungsergebnisse verschiedener Studien über die Effektivität von ALMP

Maßnahmeart	Hilfreich für...	Nicht hilfreich für...	Allgemeine Beobachtungen	Autoren
Berufliche (Weiter-) Bildung	Benachteiligte Erwachsene	Benachteiligte Jugendliche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wiedereingliederungsprogramme benachteiligter Arbeitnehmer ▪ Allgemeine Programme vor allem für die langfristigen Verdienste von Frauen ▪ fördert die Beschäftigungsfähigkeit, aber nicht die Verdiensthöhe 	Grubb/Ryan (1999)
Berufliche (Weiter-) Bildung	Langzeitarbeitslose, besonders Frauen		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geringer positiver Effekt auf Beschäftigungschance und Verdienst, hängt aber stark vom jeweiligen Geschäftszyklus ab 	Dar/Tzannatos (1999)
Berufliche (Weiter-) Bildung	Betroffene von Massenentlassungen		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Am effektivsten, wenn sehr zielgruppen-spezifisch und auf die am härtesten Betroffenen ausgerichtet ▪ hoher dead-weight effect 	Dar/Tzannatos (1999)
Berufliche (Weiter-) Bildung	Erwachsene	Jugendliche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keine verbesserte Verdienst- und Beschäftigungswahrscheinlichkeit gegenüber Jugendlichen ▪ negativer Rückfluss von 	Dar/Tzannatos (1999)

Sozialbeiträgen			
Berufliche (Weiter-) Bildung	Frauen und Männer jüngeren und mittleren Alters	<ul style="list-style-type: none"> Die Impacts sind für Frauen höher als für Männer Für Ältere sind sie niedriger als für Jüngere Geringqualifizierte (Isced 0-2) profitieren mehr als Höherqualifizierte (Isced >2). 	Fretwell et al. (1999)
Berufliche (Weiter-) Bildung	Arbeitslose	<ul style="list-style-type: none"> Hilft in Zentral- und Osteuropa in Abhängigkeit der allgemeinen Arbeitsmarktlage und ist in diesen Ländern eine relativ kostengünstige Maßnahme 	Walsh/Parsons (2004)
Berufliche (Weiter-) Bildung	Arbeitslose Berufsrückkehrerinnen	<ul style="list-style-type: none"> Männer mittleren Alters und ältere Arbeitnehmer mit geringer Erstausbildung Angebote müssen klare Arbeitsmarktrelevanz haben oder für Arbeitgeber von hoher Qualität sein Angebote müssen in kleinen Teilnehmer-Gruppen durchgeführt werden. 	Martin/Grubb (2001)
Berufliche (Weiter-) Bildung	Berufsrückkehrerinnen, allein erziehende Frauen	<ul style="list-style-type: none"> Gilt nur für on-the-job-training Müssen direkt auf die 	Martin/Grubb (2001)

Bildung	Anforderungen des Arbeitsmarktes zugeschnitten sein, daher müssen gute Kontakte zu den lokalen Arbeitgebern vorhanden sein.		Lechner/Miquel/Wunsch (2005)
Förderung beruflicher Weiterbildung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umschulung für Männer ▪ Kurzfristig negative, langfristig positive Effekte. ▪ Im Vergleich zur Nicht-Teilnahme führen alle Maßnahmen zu längerem Bezug von Arbeitslosengeld. 		
Förderung beruflicher Weiterbildung / ABM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arbeitslose ▪ Locking-in-Effekte in Abhängigkeit des Ausmaßes der finanziellen Absicherung während der Teilnahme ▪ fehlende Verzahnung der ALMP mit Lohnersatzleistungen 		Calmfors/Forslund/Helmström (2002), Sianesi (2004)
Training für Jugendliche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jugendliche allgemein ▪ Benachteiligte ▪ Programme mit Kombination aus Beschäftigung, Allgemeinbildung, Zusatzunterstützung / -betreuung einschließlich den Familien ▪ frühe und nachhaltige Intervention ▪ „Behandlung“ einer negativen Haltung gegenüber Arbeit 		Martin/Grubb (2001)

Training für Jugendliche	Junge Arbeitssuchende	Junge Arbeitnehmer mit Wunsch nach höherem Einkommen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eingliederungsprogramme ▪ Gewinne der jüngeren Arbeitnehmer können zu Entlassungen älterer Arbeitnehmer führen 	Grubb/Ryan (1999)
--------------------------	-----------------------	--	---	-------------------

9 Der lange Weg zum europäischen wissensbasierten Wirtschaftsraum

Veränderte Arbeitsmarktanforderungen führen dazu, dass Individuen dazu fähig sein müssen, große Mengen an Informationen und Wissen aufzunehmen, auszuwählen, zu verarbeiten und anzuwenden, um Probleme zu lösen, Aufgaben zu planen und dafür mit anderen Individuen zusammen zu arbeiten, d.h. sie müssen dazu fähig sein, ein Leben lang eine große Spannbreite an Kompetenzen zu erwerben und diese in unterschiedlichsten Kontexten anwenden.

Zugleich suchen individuelle Lerner (Auszubildende, Studierende, Teilnehmer an Weiterbildungsangeboten) nach breit angelegten Bildungsangeboten, um ihren eigenen Bedürfnissen, Interessen, Lernstilen und damit auch Lebensentwürfen gerecht zu werden.

Diesen beiden Entwicklungen wird im Bildungsbereich mit unterschiedlichen Strategien begegnet. Dazu gehören unterschiedliche didaktische Zugänge wie individualisierte Lernwege, neue Lernarrangements oder die Fokussierung von Lernergebnisorientierung bei der Kompetenzentwicklung. Kern dieser Neuerungen ist die Suche nach effektiven Lernformen, nach bestmöglichen Organisationsformen von Bildungsprozessen und -institutionen und deren bestmögliche Ressourcennutzung. Von zentraler Bedeutung ist bei diesen Entwicklungen die Frage nach der Wirkung politischer Strategien und Maßnahmen auf die berufliche Bildung, was die Steuerbarkeit und Messbarkeit entsprechender Effekte voraussetzt. Die Methode der Offenen Koordinierung gilt im Bereich der Bildungspolitik als aktuell viel versprechendes Instrument und nutzt vor allem die Mechanismen des Vergleichs, der best-practice-examples und des naming-and-shaming, um politische Ziele zu realisieren.

Anhand der Beispiele lebenslanges Lernen, Einführung eines Europäischen Qualifikationsrahmens, Internationalisierungsstrategien, berufliche Bildung für Risikogruppen und geographische Mobilität wurde gezeigt, dass allerdings weitgehend Nachweise im wissenschaftlichen Sinn fehlen, um die Wirkung dieser Steuerungsinstrumente zu überprüfen. Auch über den Lernprozess, der durch die OMC bei den Nationalstaaten initiiert werden sollte, ist wenig bekannt.

Zugleich treten neben die Methode der offenen Koordinierung weiche Politikinstrumente. Der Dialog zwischen den Akteuren wird zum grundlegenden Instrument für die Gestaltung und Implementierung von politischer Strategien und ihrer Umsetzung. Unter der Voraussetzung, dass die Akteure sich in diesem (sozialen) Dialog aktiv engagieren und die Konsensfindung tatsächlich auf

Freiwilligkeit beruht, wird er zum Katalysator von Veränderungsprozessen. Der Dialog umfasst dabei gleichermaßen Überzeugung, Verhandlung, die Suche nach Befürwortern und das Argumentieren. Damit kann der Dialog als Instrument politischen Handelns einen Beitrag zur good governance und zur Qualitätssicherung leisten.

Zudem lässt sich bei der Nutzung unterschiedlicher politischer Instrumente eine deutliche Verschiebung der Pfade von Interessensdurchsetzung erkennen. Gegenüber früheren input-orientierten, direkten und indirekten Vorgehensweisen wie klassisches Lobbying sind heute zunehmend output-orientierte indirekte Vorgehensweisen wie Zurückhaltung in der Einführung neuer Instrumente (wie z.B. bei der Einführung von NQF bzw. EQF) zu erkennen (Wolf, 2005). Ein Beispiel hierfür ist die zunehmend raschere prinzipielle Zustimmung der Mitgliedstaaten zu neuen Instrumenten wie z.B. bei der Einführung des EQF bei gleichzeitiger Zurückhaltung bzgl. der konkreten nationalstaatlichen Umsetzung solcher Instrumente. Allerdings sind hier noch eine Reihe weiterer Untersuchungen notwendig, die erkennen lassen, ob sich diese Vorgehensweisen langfristig etablieren.

Zu den nicht neuen, aber an Bedeutung zunehmenden Steuerungsformen gehört darüber hinaus die Kooperation zwischen den Akteuren und das dafür notwendige Mindestmaß an gegenseitigem Vertrauen: Hier lassen sich zahlreiche Hinweise darauf finden, dass eine bessere Kohärenz und eine Stärkung der Kooperation zwischen Politik, Praxis und Wissenschaft zum Kern der Strategien zählt, die eine dauerhafte Unterstützung der Entwicklung von beruflicher Bildung garantieren und die Situation von unterschiedlichen Lernergruppen dauerhaft verbessern können. Dabei ist neben steigenden Finanzierungsbudgets auch die Verbesserung der institutionellen Strukturen beruflicher Bildung z.B. durch die Nutzung von Qualitätssicherungssystemen sinnvoll.

In diesem Kontext kann die Verbesserung von Koordinationsschemata einen Beitrag zur strukturierten Einbindung der Sozialpartner auf unterschiedlichen Stufen leisten und damit wiederum die Qualität von Bildungsangeboten für bestimmte Zielgruppen verbessern. Hier werden eine Verbesserung der Transparenz, der Vergleichbarkeit, der Übertragbarkeit und der Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen innerhalb und zwischen den Nationalstaaten erwartet.

Anhand verschiedener Beispiele hat sich zudem zeigen lassen, dass die gewünschten Effekte politischer Strategien nicht im Sinne einer Pfadabhängigkeit bzw. einer Kausalkette möglich sind. So erfordert z.B. die Entwicklung und Implementierung von Qualifikationsrahmen eine Reihe von

Bedingungen und Konstellationen, um sie zu einem erfolgreichen Instrument der Bildungs- und Wirtschaftsförderung zu machen. Hier hat sich u.a. gezeigt, dass aus den Schwierigkeiten und Erfahrungen, die sich bei der Entwicklung anderer Qualifizierungsrahmen abzeichneten, bislang keine Rückschlüsse gezogen wurden, woraus sich die Vermutung ableiten lässt, dass

„implementing an EQF will inevitably face the same problems, but in an exaggerated form, that have been faced by countries introducing NQFs. It follows that unless lessons are learnt from the experience of introducing national frameworks, a Europe-wide qualifications framework will get similarly bogged down in jargon, bureaucracy and even active opposition and stand no chance of achieving its goals” (Young, 2004: 1).

Die Probleme, die sich bei der Einführung von Qualifikationsrahmen ergeben, basieren zudem auf den unterschiedlichen Logiken von Qualifikationsrahmen und Qualifizierungssystemen, nämlich das Prinzip von Inputs versus dem Prinzip von Outcomes (Meyer, 2006; Young, 2004: 2). Während ein Qualifizierungssystem der grundlegenden Logik folgt, dass unterschiedliche Qualifikationen auf unterschiedlichen Lernarten und auf der unterschiedlichen Aneignung von Wissensarten basieren und damit als variable Komponente die Zeit betrachten, beruhen Qualifikationsrahmen auf der Logik, dass nicht die Zeit, sondern die Lernmenge die eigentliche Variable ist.

Die Schwierigkeit, diese beiden Logiken miteinander zu verbinden, zeigt sich besonders deutlich mit Blick auf die Frage nach der Validierung und Akkreditierung informell und non-formal erworbener Lernergebnisse. Die Verbindung dieser beiden Logiken sowie die Einbindung von Lernergebnissen, die nicht durch formale Bildungsgänge erworben wurden, soll zugleich die horizontale und vertikale Mobilität fördern. Zu diesem Zweck haben die Nationalstaaten eine Reihe von Maßnahmen und Strategien entwickelt, die an einigen Stellen bislang kaum angenommen wurden oder noch nicht lange genug existieren, um entsprechende Erfahrungswerte zu liefern. Hier liegt die wichtigste Aufgabe darin, die Arbeit nationaler Akteure und der EU dauerhaft und zuverlässig zu koordinieren und zu verstetigen.

Diese Beispiele zeigen, dass die Frage nach dem Einfluss von politischen Strategien und Prioritäten nicht eindeutig beantwortet werden kann. Vielmehr wäre für weitere Forschungsarbeiten grundlegend zu fragen, ob sich überhaupt eine internationale Ebene der Bildungspolitik entwickelt, denn nach wie vor gilt Bildungspolitik als eine distributive Politik der Verteilung eines meritokratischen Gutes. Unter dieser Annahme wäre es ohnedies unmöglich, dass supranationale Gebilde in der Lage sind, derart ausgabenintensive und diversifizierte

Politikbereiche nachhaltig zu beeinflussen und die darin tätigen qualitativ sehr unterschiedlichen Institutionen einander anzunähern. Bildungspolitik ist und bleibt daher nicht nur rechtlich, sondern per se eine Sicherungsfunktion nationalstaatlicher Gemeinsamkeit.

Ausgangsfrage künftiger Forschungsarbeiten sollte zudem jene danach sein, ob die Pfadabhängigkeiten, i.e. Funktionen, Ziele und Gefüge nationalstaatlicher Bildungspolitik generell eine Zielverlagerung aufweisen, die mit den Zielsetzungen der Gemeinschaft insofern übereinstimmt, als dass gemeinsame Effizienzziele angestrebt werden, was wiederum zu einer Reform der governance-Strukturen von Bildungssystemen führen könnte. Zu erkennen ist dies besonders deutlich bei der Entwicklung von NQF im Kontext des EQF.

Für künftige Handlungsansätze wären darüber hinaus passgenaue Maßnahmen und Strategien notwendig, die zum einen stärker auf die Bedürfnisse von Individuen abgestimmt sind und zum anderen den Bedarfen der Nationalstaaten gerecht werden. Im Fokus sollte dabei nicht nur die Ausgestaltung künftiger Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik stehen, sondern auch die Entwicklung von Human- und Sozialkapital.

Literatur

- Aebli, H. *Denken, das Ordnen des Tuns*. Stuttgart: Klett-Cotta, 1980.
- Ahonen, H; Engeström, Y; Virkkunen, J. Knowledge management – the second generation: Creating competencies within and between work communities in the competence laboratory. In: Malhotra, Y. (Hrsg.) *Knowledge management and virtual organizations*. London: Idea Group, 2000, S. 282-305.
- Alexiadou, N. Europeanization and education policy. In: Coulby, D; Zambeta, E. *Globalization and Nationalism in Education. World yearbook of education 2005*. London, New York: Routledge, 2005, S. 128-146.
- Allais, S. M. The National Qualifications Framework in South Africa: a democratic project trapped in a neo-liberal paradigm? *Journal of Education and Work*, 2003, Vol. 16, No. 3, S. 305-323.
- Arnold, R.; Schüßler, I. Entwicklung des Kompetenzbegriffs und seine Bedeutung für die Berufsbildung und für die Berufsbildungsforschung. In: Franke, G. (Hrsg.): *Komplexität und Kompetenz: Ausgewählte Fragen der Kompetenzforschung*. Bielefeld: Bertelsmann, 2001, S. 52-74.
- Baacke, D. *Kommunikation und Kompetenz*. München: Juventa, 1980.
- Baecker, D. Zum Problem des Wissens in Organisationen. *Organisationsentwicklung*, 1998, Vol 3, S. 5-21.
- Bainbridge, S., Murray, J.; Harrison, T.; Ward, T. *Learning for employment. Second report on vocational education and training in Europe*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2003.
- Beine, M.; Docquier F.; Rapoport H.: *Brain Drain and LDCs' Growth: Winners and Losers*. IZA, Bonn, 2003.
- Bektchieva, J. *Die europäische Bildungspolitik nach Maastricht*. Münster: Lit, 2004.
- Berggreen-Merkel, I. Europäische Harmonisierung auf dem Gebiet des Bildungswesens. *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 1998, Vol. 46, No. 1, S. 18-35.
- Betcherman, G.; Olivas, K.; Dar, A. *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries*. Working paper of the Social Protection Unit Human Development Network/ World Bank. Washington, D.C., 2004.
- Beyfuß, J; Fuest, W; Grömling, M; Klös, H.-P; Kroker, R; Lichtblau, K; Weber, A. *Globalisierung im Spiegel von Theorie und Empirie*. Köln: Deutscher Institutsverlag, 1997.
- BIBB: *BIBB-Statement Der Europäische Qualifikationsrahmen – Ein Transparenz-Instrument zur Förderung von Mobilität und Durchlässigkeit*. Bonn, 27.06.2005a.
- BIBB: *Neues aus Europa. BIBB-Beiträge Nr. 10*, Bonn, 2005b.
- BIBB. *BIBB-Statement zum Europäischen Qualifikationsrahmen*. Bonn, 2005c.
- Bîrzéa, C.: *Education for democratic citizenship: a lifelong learning perspective. Project on "Education for democratic citizenship"*. Council of Europe. Strasbourg, 2000.

- Bjørnavold, J.; Tissot, P. *Glossary on identification, assessment and validation of qualifications and competences; transparency and transferability of qualifications*. Working document. Thessaloniki, 2000.
- BLK – Bund-Länder-Kommission. *Strategie für lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland*. Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung. Bonn: BLK Geschäftsstelle, 2004.
- Blossfeld, H. P.; Shavit Y. Dauerhafte Ungleichheiten – Zur Veränderung des Einflusses der sozialen Herkunft auf die Bildungschancen in dreizehn industrialisierten Ländern. *Zeitschrift für Pädagogik*, 1993, No. 39, S. 25-52.
- BMBF – Federal Ministry of Education and Research. *Germany's Vocational Education at a Glance*. Bonn, 2003.
- BMWK – Federal Ministry for Education, Science and Culture. *Quality in Education and Training. Cases of good practice in Vocational Education and Training and Higher Education*. Vienna, 2006.
- Boeri, T. Eastern enlargement, migration and Euro adaption. In: Buttler, F.; Hönekopp, E.; Straubhaar, T. (Hrsg.): *Europeanisation of the Labour Markets in an Enlarged European Union. Special issue of the Journal for Labour Market Research*. Vol. 39, No. 1, 2006, S. 143-148.
- Bohlinger, S. ECTS und ECVET: Kredittransfersysteme als Beitrag zur europäischen Integration im Bildungsbereich. *Berufsbildung*. Vol. 59, No. 96, 2005, S. 16-18.
- Borch, H.; Dietrich, A.; Frommberger, D.; Reinisch, H.; Wordelmann, P. *Internationalisierung der Berufsbildung*, Bielefeld: Bertelsmann, 2003.
- Brandsma, J. *The effectiveness of Labour Market Oriented Training for the Long-Term-Unemployed*. Twente: Centre for Applied Research on Education, 1997.
- Brandsma, J. Training and employment perspectives for lower qualified people. In: Descy, P.; Tessaring, M. *Training in Europe*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2001, S. 173-206.
- Buchberger, F; Campos, B; Kallos, D; Stephenson, J. *High Quality Teacher Education for High Quality Education and Training. Green Paper on Teacher Education in Europe*. Umea: 2000.
- Buchberger, F; Buchberger, I. Europa – Eine Chance zur Reform von Schule und Lehrerausbildung?, In: Hilligus, A.H; Rinkens, H.-D; Friedrich, C. (Hrsg.). *Europa in Schule und Lehrerausbildung*. Münster: Lit 2002, S. 101-128.
- Bünning, F; Richter, A. Lissabon – Brügge – Kopenhagen. Grundsätze, Beschlusslagen und zu lösende Probleme für einen europäischen Berufsbildungssektor. *Die berufsbildende Schule*, 2003, Vol. 57, No. 7-8, S. 172-175.
- Byrska, M; Venables, T. *The unfinished enlargement. Report on free movement in EU-25*. European Citizen Action Service. Brussels, 2004.
- Calmfors, L.; Forslund, A.; Hemström, M. *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experience*. IFAU working paper. Stockholm, 2002.
- Campell, D.F.J.; Pechar, H.; Paier, D.; Beiderniki, G. Case studies about higher education in the Netherlands and vocational education and training in Spain. In: BMWK – Federal Ministry for Education, Science and Culture. *Quality in Education and*

- Training. Cases of good practice in Vocational Education and Training and Higher Education.* Vienna, 2006, S. 13-28.
- Castells, M. *The rise of the Network Society.* Oxford: Blackwell, 2000.
- CEDEFOP. *Lifelong Learning: Citizens' view.* Luxembourg, 2003.
- CEDEFOP/EURYDICE. *National actions to implement lifelong learning in Europe.* Luxembourg, 2001.
- Centre d'analyse stratégique/Conseil d'orientation pour l'emploi. *Les mobilités professionnelles: une réponse aux tensions du marché du travail ?* Colloque. Paris, 2006.
- Chomsky, N. *Current Issues in Linguistic Theory.* The Hague, Paris: Mouton, 1964.
- Chomsky, N. *Aspekte der Syntaxtheorie.* Berlin: Suhrkamp, 1970.
- Colardyn, D, Bjørnavold, J. *Validation of non-formal and informal learning.* A European inventory. Draft version 07.10.03. Luxembourg.
- Coles, M; Oates, T. *European reference levels for education and training. An important parameter for promoting credit transfer and mutual trust.* Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2005.
- Cosser, M. The implementation of the National Qualifications Framework and the transformation of education and training in South Africa: a critique. In: Kraak, A; Young M (eds). *Education in Retrospect: Policy and Implementation since 1990.* Pretoria: Human Sciences Research Council, 2001.
- Coulby, D. The knowledge economy. Technology and characteristics. In: Coulby, D; Zambeta, E. (ed.) *Globalization and Nationalism in Education. World yearbook of education 2005.* London, New York: Routledge, 2005, S. 23-36.
- Council of Europe: *Permanent Education. Fundamentals for an Integrated Educational Policy.* Studies on Permanent Education no. 21/1971. Strasbourg, 1971.
- Credit Transfer Technical Working Group. *European Credit System for VET (ECVET).* Brussels, 2005.
- Croxford, L; Howieson, C; Raffe, D. *Young People's Experience of National Certificate Modules. Report to Scottish Office.* University of Edinburgh: CES, 1991.
- Cuddy, N.; Leney, T. *Vocational education and training in the United Kingdom.* CEDEFOP Panorama Series 111. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2005.
- Danish Ministry of Education. Facts and Figures – Education Indicators Denmark – 2005. <http://pub.uvm.dk/2005/facts/87-603-2520-8.pdf>
- Dar, A.; Tzannatos, Z. *Active Labor market programmes: a review of the evidence from evaluations.* Washington D.C.: The World Bank, 1999.
- Dawydow, W.W; Lompscher, J; Markowa, A.K. *Ausbildung der Lerntätigkeit bei Schülern.* Berlin, Moskau: Pedagogika, 1982.
- De la Porte, C; Pochet, P. Supple coordination at EU-Level and the Key Actor's involvement. In: de la Porte, C ; Pochet, P. (eds.). *Building Social Europe through the Open Method of Coordination.* Frankfurt, Brussels: Peter Lang, 2002.
- Deane, C; Watters, E. *Towards 2010 - Common themes and approaches across Higher Education and Vocational education and Training in Europe. Background Research Paper.* Dublin: Irish Presidency Conference, 2004.

- Descy, P.; Tessaring, M. (eds.) *Training in Europe. Second report on vocational training research in Europe 2000: background report*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2001.
- Descy, P.; Tessaring, M. *The value of learning: evaluation and impact of education and training*. Third report on vocational training research in Europe. Synthesis report. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2005.
- Descy, P.; Tessaring, M. *The Impact of education and training. Third report on vocational training research in Europe*. Background report, Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2004.
- DGB. *Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zum Konsultationsdokument „Der Europäische Qualifikationsrahmen – Ein Transparenz- Instrument zur Förderung von Mobilität und Durchlässigkeit“*. Berlin, 2005.
- Dolowitz, D.P.; Marsh, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 1996, Vol. 44, No.2, S. 343-357.
- Drexel, I. *Das duale System und Europa. Ein Gutachten im Auftrag von ver.di und IG Metall*. München, 2005.
- Drexel, I. Europäische Berufsbildungspolitik: Deregulierung, neoliberale Reregulierung und die Folgen – für Alternativen zu EQR und NQR. In: Grollmann, P.; Spöttl, G.; Rauner, F. (Hrsg.): *Europäisierung beruflicher Bildung – eine Gestaltungsprozess*. Münster: Lit, 2006, S. 13-33.
- Dreyfus, H. *What computers still can't do: a critique of artificial reason*. Cambridge: MIT, 1992.
- Dreyfus, H.L.; Dreyfus, S.E. *Mind over machine: the power of human intuition and experience in the era of the computer*. Oxford: Blackwell, 1986.
- EC – European Commission. *Continuing Training in enterprises in Europe: Results of the second European continuing vocational training survey in enterprises*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2000a.
- EC – European Commission. *Low Skills: a problem for Europe. Final report to DGXII of the European Commission on the NEWSKILLS programme of research*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2000b.
- EC – European Commission. *Memorandum über Lebenslanges Lernen. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen*. Brüssel, 2000c.
- EC – European Commission. *Bericht der Eurostat-Taskforce zur Messung des Lebenslangen Lernens*. Brüssel, 2001.
- EC – European Commission. *Einen europäischen Raum für lebenslanges Lernen schaffen. Mitteilung der Kommission*. Brüssel, 2001a.
- EC – European Commission. *Free Movement for Persons – a Practical Guide for an Enlarged European Union*. Brüssel, 2002b.
- EC – European Commission. *Aktionsplan der Kommission für Qualifikation und Mobilität – Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen*. KOM (2002)72, Brüssel, 2002c.

- EC – European Commission. *Enhanced cooperation in vocational education and training – Stocktaking report of the Copenhagen Coordination Group*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2003a.
- EC – European Commission. *Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung*. KOM (2003) 336, Brüssel, 2003b.
- EC – European Commission. *Towards a European Qualifications Framework for Lifelong Learning, Commission Staff Working Document, SEC 957*. Brussels, 2005a.
- EC – European Commission. *The economic costs of non-Lisbon*. Brussels, 2005b.
- EC – European Commission. *Implementing the Community Lisbon Programme. Proposal for a recommendation of the European Parliament and the council on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning*. COM(2006) 479 final. Brussels, 2006.
- Elwyn, T. *The „gain-drain“ dynamic, cultural change and the internationalisation of higher education*. Working paper. Paris, 2005.
- Engeström, Y. *Learning, working and imaging. Twelve studies in activity theory*. Helsinki: Orients-Konsultit, 1990.
- Ensor, P. The National Qualifications Framework and Higher Education in South Africa: some epistemological issues. *Journal of Education and Work*, 2003, Vol. 16, No. 3, S. 223-237.
- Erpenbeck, J.; Heyse, V.. Berufliche Weiterbildung und berufliche Kompetenzentwicklung. In: Arbeitsgemeinschaft QUEM (Hrsg.). *Kompetenzentwicklung '96. Strukturwandel und Trends in der betrieblichen Weiterbildung*. Münster: Waxmann, 1996, S. 15-152.
- ETF – European Training Foundation. *Thirteen years of cooperation and the reforms in vocational education and training in the acceding and candidate countries*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2003.
- Euler, D. Ergebnisse der BLK-Studie „Qualitätsentwicklung in der Berufsausbildung“. In: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) (Hrsg.): *Qualitätsentwicklung in der Berufsausbildung*. Bonn, 2006, S. 8-19.
- Europäische Kommission. *Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft umsetzen. Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen*. KOM(2006) 479 endgültig. Brüssel, 2006.
- EUROSTAT: *Panorama der Europäischen Union Eurostat Jahrbuch 2004: der statistische Wegweiser durch Europa: Daten aus den Jahren 1992-2002 – Ausgabe 2004*. Luxemburg: Office for official publications of the European Communities, 2004.
- Eurostat, Population scenario (baseline scenario), 2005 (http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=EU_MAIN_TREE&depth=1)

- Farrugia, J.P. Competency management as an investment: a business perspective. In: Rychen, D.S; Salganik, L.H. (eds.) *Defining and selecting key competencies: theoretical and conceptual foundations*. Göttingen: Hogrefe, 2001, S. 93-120.
- Faulstich, P. *Strategien der betrieblichen Weiterbildung. Kompetenz und Organisation*. München: Vahlen, 1998.
- Faure, E.; Herrera, F.; Kaddoura, A.-R. et al. *Wie wir leben lernen. Der UNESCO-Bericht über Ziele und Zukunft unserer Erziehungsprogramme*. Reinbek: Rowohlt, 1973.
- Fischer, G.; Tholoniati, L. The European Social Model and Eastern enlargement. In: Buttler, F.; Hönekopp, E.; Straubhaar, T. (Hrsg.): *Europeanisation of the Labour Markets in an Enlarged European Union. Special issue of the Journal for Labour Market Research*. Vol. 39, No. 1, 2006, S. 97-122.
- Fretwell, D.; Benus, J.; O'Leary, C.J. *Evaluating the impact of active labour market programs: results of cross-country studies in Europe and Central Asia*. Washington D.C.: The World Bank, 1999.
- Friedlander, P. Competency-driven, component-based curriculum architecture. *Performance & Instruction*, 1996, Vol 35, No 2, S. 14-21.
- Grubb, W.N.; Ryan, P. *The roles of evaluation for vocational education and training: plain talk in the field of dreams*. Geneve: ILO, 1999.
- Habermas, J. Vorbereitende Bemerkungen zu einer Theorie der kommunikativen Kompetenz. In: Habermas, J., Luhmann, N. (Hrsg.): *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie. Was leistet die Systemforschung?* Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1990 S. 101-141.
- Hanf, G; Hippach-Schneider, U. Wozu dienen Nationale Qualifikationsrahmen? Ein Blick in andere Länder. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 2005, Vol. 35, No. 1, S. 9-14.
- Haupt, A; Janeba, E. Bildung im Zeitalter mobilen Humankapitals. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 2003, Vol. 72, No 2, S. 173-187.
- Hedegaard, M; Lompscher, J. *Learning activity and development*. Aarhus: Aarhus University Press, 1999.
- Heydrich, W. Nachträgliches zur Kompetenz. In: Lauffer, J.; Volkmer, I. (Hrsg.): *Kommunikative Kompetenz in einer sich verändernden Medienwelt*. Opladen: Leske und Budrich, 1995, S. 223-234.
- Heyns, R.; Needham, S. An integrated national framework for education and training in South Africa: exploring the issues. *SAQA Bulletin*, 2004, Vol. 6, No. 2, S. 30-48.
- Hitzelsberger, F. et al. *Scientific Report on the Mobility of Crossborder Workers within the EEA – Final Report – Summary*. München. 2001.
- Hotz-Hart, B; Küchler, C. *Wissen als Chance: Globalisierung als Herausforderung für die Schweiz*. Zürich/Chur, 1999.
- Hujer, R.; Caliendo, M.; Radic, D. Methods and Limitations of Evaluation and Impact Research. In: Descy, P.; Tessaring, M. (eds.): *The Foundations of Evaluation and Impact Research*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2004.
- ILO. *Learning and training for work in the knowledge society*. Geneva, 2003.

- Immerfall, S. *Einführung in den europäischen Gesellschaftsvergleich. Ansätze, Problemstellungen, Befunde*. Passau: Wiss.-Verl. Rothe, 1995.
- INEM – Instituto de Empleo Servicio Publico de Empleo Estatal. *IVET in Spain. Thematic Report on behalf of CEDEFOP*. Thessaloniki, 2005.
- Irish Presidency Conference Group. *Towards 2010 – Common themes and approaches across higher education and vocational education and training in Europe*. Dublin, 2004.
- Jacques, E. *Requisite organisation*. 2.nd edition. Gloucester: Cason Hall, 1996.
- Johnson, G; Scholes, K. *Exploring corporate strategy*. London: Financial Times Prentice Hall, 2002.
- Karppinen, J.; Fernandez, E.; Krieger, H. *Geographical mobility: Challenges and opportunities*, Discussion paper of the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Brussels, 2006.
- Keating, D.P. Definition and selection of competencies from a human development perspective. In: Rychen, D.S; Salganik, L.H; McLaughlin, M.E (eds.) *Contribution to the second DeSeCo's symposium*. Neuchâtel: Office federal de la statistique, 2003.
- Keating, J. Qualifications frameworks in Australia. *Journal of Education and Work*, 2003, Vol. 16, No. 3, S. 271-288.
- Kluge, J. *The effectiveness of European active labour market policy*. Discussion Paper No. 2018. Bonn, 2006.
- Knoll, J.H. „Lebenslanges Lernen“ im internationalen Vergleich. *Hessische Blätter für Volksbildung*. 1983, No. 4, S. 279-287.
- Krieger, H. *Migration trends in an enlarged Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.
- Kupka, P. Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. In: Arnold, R.; Lipsmeier, A. (eds.) *Handbuch der Berufsbildung*. 2. überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 2006, S. 628-648.
- Lassnig, L. Use of statistical monitoring for quality development and quality assurance – examples of good practice in Denmark and Sweden. In: BMWK – Federal Ministry for Education, Science and Culture. *Quality in Education and Training. Cases of good practice in Vocational Education and Training and Higher Education*. Vienna, 2006, S. 59-74.
- Lechner, M.; Miquel, R.; Wunsch, C. *Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany*. IAB Discussion Paper, No.3, 2005.
- LeMouillour, I. Sellin, B.; Jones, S.: *First report on the Technical Working Group on Credit Transfer in VET, October 2003*. Brussels, 2003.
- LeMouillour, I. Der Spagat zwischen Differenziertheit und Standardisierung am Beispiel eines Credit Systems für die Berufsbildung. In: Clement, U., LeMouillour, I.; Walter, M. *Standardisierung und Zertifizierung beruflicher Qualifikationen in Europa*. Bielefeld: Bertelsmann, 2006, S. 28-39.
- Leney, T; Ammermann, P; Brandsma, J; Behringer, F; Coles, M; Feenstra, B; Grollmann, P; Green, A; Shapiro, H; Westerhuis, A. *Achieving the Lisbon Goal: The Contribution of VET*. Brussels, 2004.

- Leont'ev, A.N. *Tätigkeit, Bewusstsein, Persönlichkeit*. Berlin: Volk und Wissen, 1979.
- Lipsmeier, A; Münk, D. *Die Berufsausbildungspolitik der Gemeinschaft für die 90er Jahre. Analyse der Stellungnahmen der EU-Mitgliedstaaten zu Memorandum der Kommission*. Bad Honnef: Bock, 1994.
- Lowell, L. B; Findlay, A. M. *Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses – Synthesis Report. International Migration Papers No. 44*. Geneva: International Labour Office, 2002.
- Lutz, B. Employability - Wortblase oder neue Herausforderung für die Berufsausbildung? In: Clement, U; Lipsmeier, A. *Berufsbildung zwischen Struktur und Innovation. Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik*, 2003, Beiheft 17, S. 29-38.
- Martin, J. P; Grubb, D. *What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences*. Paris, 2001.
- Meyer, R. Bildungsstandards in Berufsbildungssystemen. *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik*, 2006, Vol. 101, No. 1, S. 49-63.
- Miettinen, R; Hasu, M. Articulating user needs in collaborative design: Towards an activity-theoretical approach. *Computer Supported Cooperative Work*, 2002, Vol., 11, S. 129-151.
- Mikuta, J. *The Educational Qualifications Framework of New Zealand, 1990-1996*. Phil. Thesis, University of Oxford, 2002.
- Mountford, A. Can a brain drain be good for growth in the source economy? *Journal of Development Economics*, 1997, Vol. 53, S. 287-303.
- Mucke, K. Förderung der Durchlässigkeit zwischen beruflicher und schulischer Bildung. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 2004, Vol. 34, No. 6, S. 11-16.
- Muller, J. *Reclaiming Knowledge*. London: Routledge, 2000.
- Mytzek, R. Transparenz von Bildungsabschlüssen und Arbeitsmobilität in Europa. In: Schmid, G. et al. *Empirische Analysen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*. Nürnberg: IAB, 2004b, S. 227-245.
- Mytzek, R; Schömann, K. Transparenz und Mobilität – Ein Überblick. In: Mytzek, R; Schömann, K. *Transparenz von Bildungsabschlüssen in Europa. Sektorale Studien zur Mobilität von Arbeitskräften*. Berlin: Sigma, 2004, S. 11-22.
- Mytzek, R.; Brzinsky, C. Struktur und Ausmaß grenzüberschreitender Mobilität von Deutschen in Europa. In: Mytzek, R.; Schömann, K. (Hrsg.): *Transparenz von Bildungsabschlüssen in Europa. Sektorale Studien zur Mobilität von Arbeitskräften*. Berlin: Sigma, 2004, S.47-58.
- National Board of Education. *Quality Management of Apprenticeship Training*. Helsinki, 2003.
- Nicaise, I; Bollens, J. Training and employment opportunities for disadvantaged groups, In: Tessaring, M. (ed.): *Vocational education and training – the European research field. Background report*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 1998, Vol. 2, S.121-153.
- NQAI – National Qualifications Authority Of Ireland. *Determinations for the Outline National Framework of Qualifications*. Dublin: NQAI, 2003.
- OECD: *Recurrent Education. A Strategy for Lifelong Learning*. Centre for Educational Research and Innovation. Paris, 1973.

- OECD. *Manual on the measurement of Human Resources Devoted to S&T-Canberra Manual*. Paris: 1995.
- OECD. *Lifelong learning for all. Meeting of the Education Committee at Ministerial Level*, 16.-17. January 1996. Paris, 1996.
- OECD. *Overcoming exclusion through adult learning*. Paris: 1999.
- OECD. *Innovative people: Mobility of Skilled Personnel in National Innovation Systems*. Paris: 2001.
- OECD. *International Mobility of the Highly Skilled*. Paris: 2002.
- OECD. *Beyond rhetoric: Adult learning policies and practices*. Paris: 2003a.
- OECD/ BMBF. *Conclusions and Comments. Policies to strengthen incentives and mechanisms for co-financing lifelong learning*. Bonn, Petersberg, 2003b.
- OECD. *Trends in international migration. SOPEMI 2003*. Paris, 2004.
- OECD. *Teachers matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Paris: 2005a.
- OECD. *Promoting Adult Learning*. Paris: 2005b.
- OECD. *The Role of national Qualifications systems in promoting lifelong learning. First draft*. Paris: 2005c.
- OECD. *Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries: A New Perspective. Trends in international Migration (SOPEMI 2004)*. Paris, 2005d.
- OECD. *Bildung auf einen Blick*. Paris, 2005e.
- Ok, W; Tergeist, P. Improving Workers' Skills: Analytical Evidence and the Role of the Social Partners. *OECD Social Employment and Migration Working Papers*, 2003, No. 10.
- Parry, S.B. Just what is a competency? (And why should you care?). *Training*, June 1998, S.58-64.
- Pettersson, S. *Are Vocational Qualifications Becoming More Transparent?*. Thessaloniki: European Centre for the Development of Vocational Training, Info No. 2/2001, 2001.
- Philips, D. Lessons from New Zealand's National Qualifications Framework. *Journal of Education and Work*, 2003, Vol. 16, No. 3, S. 289-304.
- Polanyi, M. *The tacit dimension*. Garden City/ New York: Anchor Books, 1966.
- Raffe, D. Modular Strategies for Overcoming Academic/ Vocational Divisions. *Journal of Education Policy*, 1994, Vol. 9, No. 2, S.141–154.
- Raffe, D; Howieson, C; Tinklin, T. *The Introduction of a Unified System of Post-Compulsory Education in Scotland*. IUS Working Papers, Edinburgh, 2005.
- Raggatt, P; Williams, S. *Governments, Markets and Vocational Qualifications: an anatomy of policy*. London: Routledge, 1994.
- Rat der Europäischen Union. *Detailliertes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa. Beratungsergebnisse des Rates vom 20. Februar 2002*. Brüssel, 2002a.
- Rat der Europäischen Union: *Detailliertes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa*. Mitteilungen. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 142 vom 14.06.2002, 2002b.

- Rat der Europäischen Union. *Beschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten*. 2003/578/EG, Brüssel: Amtsblatt der Europäischen Union, 2003.
- Rauner, F.; Attwell, G.; Bremer, R.; Deitmer, L.; Grollmann, P.; Haasler, B.; Herrmann, I.; Spöttl, G. *Berufsbildung in Europa – zur Begründung eines europäischen Qualifikationsrahmens (EQF)*. Arbeitspapier des ITB. Bremen, 2005.
- Rauner, F.; Grollmann, P.; Spöttl, G. *Den Kopenhagen-Prozess vom Kopf auf die Füße stellen: Das Kopenhagen-Lissabon-Dilemma*. Arbeitspapier des ITB. Bremen, 2006.
- Reichling, F. *Brain Gain Through Brain Drain: A Theoretical Analysis of Human Capital Accumulation in the Presence of Migration*. Stanford: Stanford University, 2000.
- Régent, S. *The Open Method of Co-ordination: A Supranational Form of Governance? Discussion Paper DP/137/2002*. Geneva: ILO, 2002.
- Riordan, T.; Rosas, G. *Core work skills: ILO perspective and recent developments*. Geneva: ILO, 2003.
- Roth, H. *Pädagogische Anthropologie*. Hannover: Schroedel, 1971.
- Rouault, S; Oschimansky, H; Schömann, I. *Reacting in time to qualification needs: Towards a cooperative implementation? Proceedings of a conference organized by the WZB on the 27-28th September 2001*. Berlin: 2001.
- RWI/ISG – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung/ ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik. *Wirkungsbewertung nationaler Politiken im Zusammenhang mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie*. Essen/Köln, 2002. Available on http://www.isg-institut.de/download/EBS-DE2002_Endbericht.pdf.
- Rychen, D. S. An overarching conceptual framework for assessing key competences. In: Descy, P.; Tessaring, M. (eds.) *The foundations of evaluation and impact research. Third report on vocational training research in Europe*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2004, S.313-331.
- Saussure, Ferdinand de: *Cours de linguistique générale*. Paris, Genève: Payot, 1972 [Original 1916].
- Schmid, G; Kull, S. *Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur Methode der offenen Koordinierung*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2004.
- Schmid, K.; Paier, D.; Beiderniki, G. Institutional arrangements for quality assurance, meeting labour market needs and planning improvement in IVET: Good practice in Germany and in the United Kingdom. In: BMWK – Federal Ministry for Education, Science and Culture. *Quality in Education and Training. Cases of good practice in Vocational Education and Training and Higher Education*. Vienna, 2006, S. 31-42.
- Searle, J. R. *Intentionalität. Eine Abhandlung zur Philosophie des Geistes*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1991.
- Searle, J. R. *Die Wiederentdeckung des Geistes*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996.
- Sellin, B. Europäischer Qualifikationsrahmen (EQF) – ein gemeinsames Bezugssystem für Bildung und Lernen in Europa. *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 2005, No. 8, S. 1-18.

- Sen, A. Inequality, unemployment and contemporary Europe. *International Labour Review*, 1997, Vol. 136, No. 2, S. 155-171.
- Severing, E. Europäisierung der beruflichen Bildung? Die Diskussion in Deutschland. In: IAB (Hrsg.): *Dokumentation der Konferenz deutschsprachiger Berufsbildungsforschungsinstitute 2005*. Nürnberg, 2005.
- Sianesi, B. An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s. In: *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 86, No. 1, 2004, S. 133-155.
- Spender, J.C. Pluralist Epistemology and the Knowledge-based Theory of the firm. *Organization*, 1998, Vol. 5, No. 2, S. 233-256.
- Spitzenverbände der Deutschen Wirtschaft. *Stellungnahme der Spitzenverbände der Deutschen Wirtschaft zur Arbeitsunterlage der EU-Kommission "Auf dem Weg zu einem europäischen Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen*. Bonn, 2005.
- Straka, G.A. Measurement and evaluation of competence. In: Descy, P.; Tessaring, M. (eds.) *The foundations of evaluation and impact research. Third report on vocational training research in Europe*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2004, S. 263-311
- Straubhaar, T. Labour market relevant migration policy. In: Buttler, F.; Hönekopp, E.; Straubhaar, T. (eds.) *Europeanisation of the Labour Markets in an Enlarged European Union. Special issue of the Journal for Labour Market Research*. Vol. 39, No. 1, 2006, S. 149-157.
- Tessaring, M.; Wannan, J. *Berufsbildung – der Schlüssel zur Zukunft*. Luxemburg: Office for official publications of the European Communities, 2004.
- Tissot, P. *Terminology of vocational training policy*. A multilingual glossary for an enlarged Europe. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2004.
- Trinczek, R. „Es gibt sie, es gibt sie nicht, es gibt sie, es...“ – Die Globalisierung der Wirtschaft im aktuellen sozialwissenschaftlichen Diskurs, In: Schmid, G./ Rinczek, R. (Hg.): *Globalisierung, Soziale Welt*. Baden-Baden: Nomos, 1999, S. 55-74.
- Tuijnman, A.; Boström, A.-K.: Changing Notions of Lifelong Education and Lifelong Learning. *Internationale Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 2002, No. 1-2, S. 93-110.
- TWG – Technical Working Group „Quality in VET“. *Fundamentals of a Common Quality Assurance Framework (CQAF) for VET in Europe*. European Commission. DGAC, June 24th. Brussels, 2004.
- UNESCO. *International Roundtable on Brain Drain and the Academic and Intellectual Labour Market in South East Europe*. Bucharest, 2004.
- Vincent-Laurin, S. *Building capacity through cross-border tertiary education*. OECD working paper. Paris, 2004.
- Virkkunen, J; Ahonen, H. Transforming knowledge creation on the shop floor with the help of an activity-theory based intervention method. In: Panzar, E. (ed.) *Perspectives on the age of the information society*. Tampere: Tampere University Press, 2002, S. 165-184.

- Vonken, M. *Handlung und Kompetenz. Theoretische Perspektiven für die Erwachsenen- und Berufspädagogik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.
- Vranken, J; Frans, M. Selection, social exclusion and training offers for target groups. In: Descy, P; Tessaring M. (eds.) *Training in Europe. Second report on vocational training research in Europe 2000: background report*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2001, S. 137-171.
- Wade, R. Globalization and its limits, In: Berger, S; Dore, R. (Hrsg.): *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca/London: Cornell, 1996, S. 60-88.
- Walsh, K. and Parsons, D. J. Active policies and measures: impact on integration and reintegration in the labour market and social life. In: Descy, P.; Tessaring, M. (eds.) *Impact of education and training. Third report on vocational training research in Europe*. Background report, Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2004, S. 215-259.
- Wallace, C. *Comparative Contextual Report. Demographic trends, labour market and social policies*. Vienna: HWF Research Consortium, 2005.
- Werner, D. Benchmarking – Hoffnungsträger oder Zauberwort? In: Brinkmann, C; Koch, S; Mendius, H. G. *Wirkungsforschung und Politikberatung – Eine Gratwanderung*. Nürnberg: IAB, 2006, S. 221-244.
- White, R.W. Motivation Reconsidered: The Concept of Competence. *Psychological Review*, 1959, Vol. 66, S. 297-333.
- Wickramasekara, P. *Policy responses to skilled migration: Retention, return and circulation*. ILO: Geneva, 2003.
- Wienskowski, P. *Die Theorie der sozial-kognitiven Entwicklung*. Dortmund, 1980.
- Winterton, J.; Delamare-Le Deist, F. *Extended outline of the study on the developings Typology for knowledge, skills and competences (CEDEFOP project)*. Working document. Thessaloniki, 2004.
- Winterton, J.; Delamare-Le Deist, F.; Stringfellow, E. *Typology of knowledge, skills and competences: Clarfication of the concept and prototype*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities, 2005.
- Wolf, D. „Nicht Input, sondern Output, nicht Supply-Side, sondern Demand-Side“. Zur Veränderung der Einflusslogik in Europa, In: Eising, R., Kohler-Koch, B. (Hrsg.): *Interessenpolitik in Europa*, Baden-Baden: Nomos, 2005, S. 79-94.
- Wollersheim, H.W. *Kompetenzerziehung. Befähigung zur Bewältigung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1993.
- Wurzberg, G. *Is adult lifelong learning economically sustainable? Workshop 1 – Returns to Lifelong Learning and the Implications for Cofinancing*. Paris: OECD, 2003.
- Young, M. Contrasting approaches to the role of qualifications in the promotion of lifelong learning, In: Evans, K; Hodkinson P; Unwin L. (eds.) *Working to Learn: transforming learning in the workplace*. London: Kogan Page, 2002.
- Young, M. National Qualifications Frameworks as a Global Phenomenon: A Comparative perspective. *Journal of Education and Work*, 2003, Vol. 16, No. 3, S. 223-237.
- Young, M. *Towards a European Qualifications framework: Some cautionary observations. Paper presented to the Symposium on European Qualifications*. Strasbourg, 2004

- Young, M. *National Qualifications Frameworks; their feasibility and effective implementation in developing countries. Report prepared for the International Labour Organisation.* University of London: Institute of Education, 2005.
- Zohlnhöfer, R; Ostheim, T. Paving the Way for Employment? The Impact of the Luxembourg Process on German Labour Market Policies. *European Integration*, 2005, Vol. 27, No. 2, S. 147-167.

Abkürzungsverzeichnis

ALMP	Active Labour Market Policies
CET	Continuing Education and Training
CVET	Continuing Vocational Education and Training
CQAF	Common Quality Assurance Framework
ECDL	European Computer Driving Licence
ECTS	European Credit Transfer System
ECVET	European Credits for Vocational Education and Training
ENQA-VET	European Network on Quality Assurance in Vocational Education and Training
EQF	European Qualifications Framework
HE	Higher Education
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ISCED	International Standard Classification of Education
IVET	Initial Vocational Education and Training
KSC	Knowledge, Skills and Competences
n.a.	Not available
NQF	National Qualifications Framework
NVQ	National Framework for Vocational Qualifications
OMC	Open Method of Coordination
P	Primary Education
S	Secondary Education
TAG	Technische Arbeitsgruppen
TWG	Technical Working Group
QAF	Quality Assurance Framework
QCA	Qualifications and Curriculum Authority
VET	Vocational Education and Training
ZMT	Zones of Mutual Trust
