

# 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