

*Nationale
Qualifikationsrahmen
in dualen
Berufsbildungssystemen*

**Akteure, Interessen und
politischer Prozess in Dänemark,
Österreich und Deutschland**

Johannes Klenk

*Nationale
Qualifikationsrahmen
in dualen
Berufsbildungssystemen*

**Akteure, Interessen und
politischer Prozess in Dänemark,
Österreich und Deutschland**

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.

Reihe Berufsbildung, Arbeit und Innovation –
Dissertationen/Habilitationen, Band 25

Geschäftsführende Herausgeber

Klaus Jenewein, Magdeburg
Marianne Friese, Gießen
Georg Spöttl, Bremen

Wissenschaftlicher Beirat

Rolf Arnold, Kaiserslautern
Arnulf Bojanowski, Hannover
Friedhelm Eicker, Rostock
Uwe Faßhauer, Schwäbisch-Gmünd
Martin Fischer, Karlsruhe
Philipp Gonon, Zürich
Richard Huisinga, Siegen
Manuela Niethammer, Dresden
Jörg-Peter Pahl, Dresden
Günther Pätzold, Dortmund
Karin Rebmann, Oldenburg
Tade Tramm, Hamburg
Thomas Vollmer, Hamburg

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung.

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt beim Autor.

Universität: Eberhard Karls Universität Tübingen
Promotionskolleg „International-vergleichende Forschung zu
Bildung und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat“
Einreichung der Dissertation: 05.03.2013
Eröffnung des Promotionsverfahrens durch die Fakultät: 05.03.2013
Gutachter: Prof. Dr. Josef Schrader und Prof. Dr. Josef Schmid
Das Kolloquium fand am 09.07.2013 statt.

W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld, 2013
Gesamtherstellung: W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld
Umschlaggestaltung: FaktorZwo, Günter Pawlak, Bielefeld

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Insbesondere darf kein Teil dieses Werkes ohne vorherige schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form (unter Verwendung elektronischer Systeme oder als Ausdruck, Fotokopie oder unter Nutzung eines anderen Vervielfältigungsverfahrens) über den persönlichen Gebrauch hinaus verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Für alle in diesem Werk verwendeten Warennamen sowie Firmen- und Markenbezeichnungen können Schutzrechte bestehen, auch wenn diese nicht als solche gekennzeichnet sind. Deren Verwendung in diesem Werk berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese frei verfügbar seien.

ISBN 978-3-7639-5261-8

Bestell-Nr. 6004362

Dieses Buch ist auch als E-Book unter der ISBN 978-3-7639-5262-5 erhältlich.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	7
Vorwort	9
1 Gegenstand und bildungspolitischer Hintergrund	13
1.1 EU-Bildungspolitik	13
1.2 Der Europäische Qualifikationsrahmen – Idee, Entstehung, Implikationen.	15
1.3 Umsetzung des EQR: Supranationale Vereinbarungen und nationale Politik.	20
1.4 Untersuchungsbereich und Fragestellungen	21
1.5 Überblick: Vergleichende Bildungspolitikforschung.	23
1.6 Verortung und Aufbau der vorliegenden Arbeit	28
2 Theoretische Rahmung der Arbeit	31
2.1 Hintergrund: Neue Institutionalismen	31
2.2 Akteurzentrierter Institutionalismus	36
2.2.1 Gesellschaftliche Steuerung im Fokus	37
2.2.2 Institutionenbegriff des akteurzentrierten Institutionalismus	39
2.2.3 Komplexe und individuelle Akteure	42
2.2.4 Akteurkonstellationen in Interaktionssituationen	46
2.3 Anwendung der Analysekatgorien auf den Forschungsgegenstand.	50
2.3.1 Institutioneller Rahmen der Entwicklungsprozesse	50
2.3.2 Akteure in der NQR-Entwicklung	51
2.3.3 Politische Interaktion in der NQR-Entwicklung	52
2.3.4 Präzisierung des Untersuchungsbereichs.	53
3 Methodik und Design der Studie	55
3.1 Disziplinäre Verortung	55
3.2 Fallstudienbasierter Vergleich	56
3.2.1 Auswahl der Vergleichsfälle	58
3.2.2 Untersuchungszeitraum	62
3.3 Auswahl relevanter bildungspolitischer Dokumente	63
3.4 Erhebungsmethode Experteninterview	64
3.4.1 Auswahl der Experten	66
3.4.2 Interviewleitfaden und -situation	68

3.5	Analytische Bearbeitung der Interviewdaten	71
3.6	Organisation des Vergleichs	72
4	Fallstudie I: Die Entwicklung des Danske Kvalifikationsramme for Livslang Læring	75
4.1	Entscheidung zur Entwicklung eines Nationalen Qualifikationsrahmens . .	75
4.2	Institutionelle Rahmenbedingungen der Entwicklung des dänischen NQR. .	77
4.2.1	Ausgestaltung der Kooperationssphären zwischen Staat und Sozialpartnern im Entwicklungsprozess	78
4.2.2	Moderierende Faktoren im Umfeld des Entwicklungsauftrags.	80
4.2.3	Institutionelle Faktoren im Bildungssystem	81
4.3	Akteure und Positionen im Entwicklungsprozess des dänischen NQR	83
4.3.1	Staatliche Akteure in der Entwicklung des NQR	83
4.3.2	Vertreter der Arbeitgeber in der Entwicklung des NQR	87
4.3.3	Vertreter der Arbeitnehmer in der Entwicklung des NQR	90
4.4	Akteurkonstellation und Handlungsverlauf im Entwicklungsprozess	92
4.5	Zwischenfazit zum Nationalen Qualifikationsrahmen in Dänemark	96
5	Fallstudie II: Die Entwicklung des Nationalen Qualifikationsrahmens in Österreich	99
5.1	Entscheidung zur Entwicklung eines nationalen Qualifikationsrahmens für Österreich.	99
5.2	Institutionelle Rahmenbedingungen der Entwicklung des österreichischen NQR.	101
5.2.1	Die Bundesregierung als Rahmenbedingung.	103
5.2.2	Entwicklungsgremien	103
5.3	Akteure und Positionen im Entwicklungsprozess des österreichischen NQR	108
5.3.1	Staatliche Akteure in der Entwicklung des NQR	108
5.3.2	Vertreter der Landwirtschaft und der Arbeitgeber in der Entwicklung des NQR.	114
5.3.3	Vertreter der Arbeitnehmer in der Entwicklung des NQR	118
5.3.4	Weitere Akteure.	122
5.4	Akteurkonstellation und Handlungsverlauf im Entwicklungsprozess	124
5.4.1	Konsultationspapier und Konsultationsverfahren	125
5.4.2	Vorspiel und Blockade	125
5.4.3	Kompromiss im Ministerrat und Fortgang der Entwicklung.	129
5.5	Zwischenfazit zum Nationalen Qualifikationsrahmen in Österreich	131

6	Fallstudie III: Die Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens für Lebenslanges Lernen	135
6.1	Entscheidung zur Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens	135
6.2	Institutionelle Rahmenbedingungen der DQR-Entwicklung	136
6.2.1	Zusammensetzung des AK DQR als Weichenstellung	138
6.2.2	Vorgelagerte Befassung der Berufsbildungsakteure mit der Thematik DQR	141
6.3	Akteure und Positionen im Entwicklungsprozess des DQR	143
6.3.1	Staatliche Akteure in der Entwicklung des DQR	144
6.3.2	Vertreter der Arbeitgeber in der Entwicklung des DQR	149
6.3.3	Vertreter der Arbeitnehmer in der Entwicklung des DQR	153
6.3.4	Strategische Koordination der Berufsbildungsakteure in der Entwicklung des DQR	157
6.3.5	Weitere Akteure	160
6.4	Akteurkonstellation und Handlungsverlauf in der Entwicklung	162
6.4.1	Erste Erarbeitungsphase	164
6.4.2	Zweite Erarbeitungsphase	168
6.4.3	Konflikt hinter der Zielgeraden	173
6.5	Zwischenfazit zur Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens	175
7	Vergleichende Zusammenschau: Nationale Qualifikationsrahmen in dualen Berufsbildungssystemen	179
7.1	Theoretische Optionen nationaler Politik in der Rezeption des EQR	179
7.2	Vergleich der Politikergebnisse	181
7.3	Vergleich der Politikprozesse	185
7.4	Pfadbeginn Entwicklungsaufakt?	189
7.5	Konsequenzen für Prozessverläufe und Ergebnisse	192
8	Schlussbemerkungen	197
9	Quellenverzeichnis	201
10	Abkürzungsverzeichnis	241
11	Anhang: Übersicht Experteninterviews	245

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Funktionsweise von EQR und NQR	17
Abb. 2	Verortung des Untersuchungsbereichs	22
Abb. 3	Untersuchungsbereich des akteurzentrierten Institutionalismus	39
Abb. 4	Typen komplexer Akteure	43
Abb. 5	Effektive Interaktionsformen in Handlungskontexten	49
Abb. 6	NQR-Entwicklung als Gegenstand dieser Arbeit	53
Abb. 7	Leitfaden Deutschland in gekürzter Basisversion.	70
Abb. 8	Zusammensetzung Nationale Steuerungsgruppe NQR	106
Abb. 9	Struktur und Design des österreichischen NQR	133
Abb. 10	Plätze in DQR-Gremien nach Gruppen	139
Abb. 11	Vier-Säulen-Struktur des DQR	167
Abb. 12	Optionen nationaler Politik im Umgang mit dem EQR	180
Abb. 13	Innovationsgrad der untersuchten NQR	184
Abb. 14	Gegenüberstellung der drei Entwicklungsprozesse	186
Abb. 15	Entwicklungsauftakt als zweistufige Entscheidung	190
Abb. 16	Entwicklungspfade und angelegte Policy-Eigenschaften	194

Vorwort

Diese Forschungsarbeit ist die in wenigen Punkten überarbeitete Fassung meiner im März 2013 eingereichten und an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen angenommenen Dissertation. Sie konnte entstehen, weil sich, wie es oft geschehen mag, eine Vielzahl günstiger Einflüsse in einer Gelegenheit verdichtet hat. Ich möchte diesen Ort nutzen, einige der rahmenden Faktoren zu benennen.

Einen Ausgangspunkt markiert die Einrichtung des Promotionskollegs *International-vergleichende Forschung zu Bildung und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat* durch die Hans-Böckler-Stiftung und die Eberhard Karls Universität Tübingen. Beginnend mit der Feststellung, dass trotz der erheblichen Interdependenz von Bildungspraxis und deren politischer Gestaltung auf der einen Seite und den übergeordneten wohlfahrtsstaatlichen Arrangements auf der anderen Seite die wissenschaftliche Bearbeitung beider Sphären vorwiegend getrennt erfolgt, wurde der Anspruch formuliert, in der Untersuchung verschiedener bildungspolitischer Prozesse in einer komparatistischen Perspektive deren sozialpolitische Einbettung gleichsam mit in den Blick zu nehmen und so einen Bogen zu schlagen von einzelnen politischen Gestaltungsanstrengungen hin zu den übergeordneten nationalen und supranationalen Rahmensetzungen, die mit Gøsta Esping-Andersen als Welten des Wohlfahrtskapitalismus beschrieben werden können. Zu diesem ambitionierten Vorhaben fanden sich Vertreter mehrerer Disziplinen aus der vormaligen Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften an der Universität Tübingen zusammen, um gemeinsam in einer interdisziplinären Forschergruppe die so erweiterten Perspektive auf Bildungspolitik zu bearbeiten. Als die Idee entstand, war ich gerade in der Endphase meines Studiums und stand wegen der anstehenden Prüfungen in engem Kontakt mit einigen der beteiligten Hochschullehrer. Mein Interesse war schnell geweckt und ich bekam die Chance, schon in der Frühphase der Antragstellung zu partizipieren – ohne freilich zu wissen, ob meine eigene Projektidee später innerhalb des Kollegs realisiert werden würde.

Eine weitere Voraussetzung war der wenig vorher verabschiedete Europäische Qualifikationsrahmen und der laufende Diskurs um dessen Umsetzung in Deutschland. Wie viele andere wusste ich vor dem Start meines Projekts wenig über dieses bildungspolitische Projekt der EU-Staaten, noch waren mir seine Hintergründe oder möglichen Konsequenzen vertraut. Dennoch gelang es, nicht zuletzt durch die intensiv geführte Debatte um den Deutschen Qualifikationsrahmen, mein fachliches Interesse zu wecken. Mich reizte, wenn ich mich richtig erinnere, vor allem auch die Chance, ein bildungspolitisches Instrument forschend während seiner Entstehung zu begleiten. Dabei war kaum absehbar,

welche Herausforderungen dies in wissenschaftlicher wie persönlicher Hinsicht mit sich bringen würde.

Die in der Planung des Forschungsvorhabens vorgenommene Einschränkung auf die Umsetzung des EQR in Systemen mit dualer Berufsbildung verleiht dieser Arbeit durch die zwischenzeitlichen Entwicklungen eine besondere Aktualität: Vorrangig motiviert durch die gute Performanz Deutschlands in den ökonomischen Krisen der jüngsten Vergangenheit und insbesondere die im europäischen Vergleich sehr geringe Jugendarbeitslosigkeit hierzulande, zeigt sich inzwischen ein neues Interesse an den Spezifika der dualen Berufsbildung. In diesem Kontext erhalten Erkenntnisse über den Umgang dualer Systeme mit Europäisierungsimpulsen wie dem EQR eine zusätzliche Bedeutungsebene.

Unabhängig vom Gegenstand bedarf ein solches Projekt auch individuell der passenden Rahmenbedingungen. Neugier, Selbstvertrauen und vor allem der Zuspruch vieler Menschen um mich herum waren kennzeichnend für die Startphase. Die Neugier ist irgendwann gestillt, das Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten mag nachlassen, aber die Unterstützung meines Umfelds blieb bestehen und hat damit maßgeblich zum erfolgreichen Abschluss des Projekts beigetragen.

Nach etwas mehr als drei Jahren Bearbeitungszeit liegen nun die Ergebnisse eines der ersten Teilprojekte des Promotionskollegs vor. Die Arbeit *Nationale Qualifikationsrahmen in dualen Berufsbildungssystemen – Akteure, Interessen und politischer Prozess in Dänemark, Österreich und Deutschland* ist geprägt durch zwei disziplinäre Bezüge: Die Erziehungswissenschaft auf der einen und die Politikwissenschaft auf der anderen Seite. Die mit einem solchen Vorhaben stets verbundenen Spannungsverhältnisse waren nicht immer einfach aufzulösen, ich meine jedoch, dass dies in der vorliegenden Arbeit letztlich erfolgreich gelungen ist.

Bei aller Wissenschaftlichkeit war es mir stets wichtig, in der Erstellung der Arbeit die praktische Relevanz nicht aus dem Auge zu verlieren. L'art pour l'art – die Kunst um der Kunst willen sei anderen überlassen. Neben der Relevanz der Ergebnisse bin ich überzeugt, dass gerade in der sprachlichen Dimension ein Schlüssel zu praktischem Nutzen wissenschaftlicher Erkenntnis liegt. Ich hoffe daher, dass der vorliegende Text beiden Anforderungen gerecht wird: Der Komplexität des Themas mit der notwendigen sprachlichen Präzision und der Les- und Verstehbarkeit gleichermaßen.

Zu guter Letzt möchte ich die Gelegenheit nutzen, Danke zu sagen: Dafür, dass ich mich auf die Forschungsarbeit konzentrieren konnte und für viele fachlich wie persönlich interessante Kontakte in den zurückliegenden Jahren

meines Studiums und meiner Promotionszeit danke ich der Studien- und Promotionsförderung der Hans-Böckler-Stiftung.

Für die wissenschaftliche Betreuung dieser Arbeit, zahllose Anregungen und viel ehrliche, aber letztlich immer konstruktive Kritik danke ich Josef Schrader und Josef Schmid.

Viel mehr als Kollegialität verbindet mich mit Christian Förster und Enrico Michellini. Ihr Einfluss ist aus den vergangenen Jahren nicht wegzudenken. Auch dafür Danke!

Allen anderen Kolleginnen und Kollegen im und im Umfeld des Promotionskollegs danke ich für die Zusammenarbeit während der letzten Jahre, die hieraus resultierenden Entwicklungschancen und viele spannende Diskussionen.

Jenseits aller Wissenschaft danke ich meiner Familie und meinem Freundeskreis für ihre andauernde Unterstützung, den verlässlichen Rahmen und das stete Vertrauen in meine Arbeit, auch wenn ich dieses selbst verloren hatte.

Alle, trotz aufmerksamer Durchsicht und Korrektur, im vorliegenden Text verbliebenen Fehler liegen allein in meiner Verantwortung.

Esslingen, im Juni 2013

Johannes Klenk

1 Gegenstand und bildungspolitischer Hintergrund

1.1 EU-Bildungspolitik

Die Europäische Union hat in den letzten Jahren bildungspolitisch stark an Bedeutung gewonnen. Es mag irritierend erscheinen, eine empirisch offenkundige und zugleich derart unpräzise Feststellung hier zum Ausgangspunkt zu machen. Dennoch wird gerade darin deutlich, welche Spannung in der Verbindung Europa und Bildungspolitik liegt. Obwohl die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag, § 149) wie der EU (EU-Vertrag, § 165) den Vorrang nationaler Bildungspolitik gegenüber entsprechender Gemeinschaftspolitik festschreiben, ist die EU im alltäglichen Erleben längst ein wichtiger Politikakteur innerhalb des Handlungsfeldes geworden. Für diverse Reformprojekte tritt sie inzwischen als faktisch Verantwortliche auf, wobei in Zusammenhang mit dem Lissabon-Prozess ein deutlicher Strategiewechsel um die Jahrtausendwende ausgemacht werden kann (Becker 2009; Busemeyer 2009c, S. 4; Münk 2006, S. 556). In Folge dieses Wandels existiert in Europa inzwischen ein supranationales Policy-Regime, welches nationale Bildungspolitik maßgeblich beeinflusst (Walkenhorst 2008). Der Strategiewechsel der EU ging dabei mit einer Umwidmung des Topos Bildung einher. Während zuvor Bildung als Voraussetzung einer breit verstandenen kognitiven Gesellschaft der Zukunft diskutiert worden war (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1995), wird Bildung seit dem Europäischen Rat von Lissabon (Europäischer Rat 2000) vorwiegend in einer ökonomisch enggeführten und auf das Ziel des wissensbasierten Wirtschaftsraumes bezogenen Bedeutung diskutiert (vgl. Rodrigues 2002; 2003; 2009). Die EU reagierte damit auf die ökonomischen Herausforderungen einer globalisierten Welt und hatte sich das ambitionierte Ziel gesetzt, bis zum Ende der ersten Dekade des neuen Jahrtausends zum dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum weltweit zu werden. Dazu, so ein Kerngedanke der Strategie, bedarf es der umfassenden und die gesamte Lebensspanne einschließenden Bildungsanstrengung der gesamten Bevölkerung. Dies verweist auf eine massive Ausweitung des institutionellen Bezugsrahmens der EU-Bildungspolitik: Während zuvor vorrangig die Berufsbildungspolitik, verstanden als Teilbereich der gemeinsamen Arbeitsmarktpolitik, Gegenstand von

EU-Gestaltungsversuchen war,¹ kamen mit Verabschiedung der Lissabon-Strategie nun alle Bildungsbereiche gleichermaßen in den Fokus der Brüsseler Politik (Münk 2012, S. 136), wie das Kommissions-Arbeitsprogramm für das Politikfeld belegt (Europäischer Rat 2002).

Der beschriebene Strategiewechsel kann auch derart interpretiert werden, dass die EU ihrem Charakter als Wirtschaftsunion treu blieb, dass jedoch unter dem Eindruck (oder dem Vorwand) der Herausforderungen einer globalisierten Welt das Verhältnis zu anderen Politikfeldern neu justiert wurde. Diese wurden dem Primat der Ökonomie untergeordnet, womit dann bildungspolitisch nicht mehr nur die Berufsbildung in der Überschneidung zur Beschäftigungspolitik relevant war, sondern alle Bildungsbereiche von der frühen Bildung bis hin zum lebenslangen Lernen unter dem Gesichtspunkt ihres Beitrags zur individuellen Beschäftigungsfähigkeit in den Blick kamen.

Parallel zu den ökonomischen Ambitionen umfasste die neue EU-Politik auch Leitlinien für den gemeinsamen Sozialraum. Zentrales Ziel hier war eine Stärkung der sozialen Kohäsion in der EU-Bevölkerung, wofür ebenfalls Bildung als wichtige Voraussetzung identifiziert wurde. Die Lissabon-Strategie und das genannte Arbeitsprogramm formulierten in unterschiedlichem Detaillierungsgrad Zielsetzungen für die Bildungspolitik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten. Um diese zu realisieren, wurden neue Politikprojekte angestoßen bzw. bereits bestehende Projekte, wie der Bologna-Prozess zur Reform der Hochschulbildung, in die Gesamtstrategie eingegliedert (Heidemann 2011, S. 46 f.). Die Bologna-Reformen waren dabei nicht nur Vorläufer und Erfahrungshintergrund der kommenden Impulse, sondern wirkten bereits für sich genommen als Reformdruck im Bereich der beruflichen Bildung – da beide Teilsysteme in gemeinsame Rahmenbedingungen eingebettet sind und in direkter Konkurrenz stehen (Powell und Solga 2008, S. 3).

Auf dem Rat der Bildungsminister² 2002 wurde mit der Kopenhagener Erklärung (European Ministers of Vocational Education and Training und European Commission 2002) die verstärkte europäische Zusammenarbeit in der berufli-

1 So im Beschluss des Rats der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 2. April 1963 „über die Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung“ (Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 02.04.1963), in dem beispielsweise die gegenseitige Anerkennung von Zeugnissen oder Zertifikaten über den Abschluss einer Berufsausbildung vereinbart wurde. Dies sollte damals über eine sukzessive Angleichung der Ausbildungsniveaus erreicht werden. Nach der Erfahrung erster, sehr aufwendiger Verhandlungen zur Festlegung von Mindestanforderungen wurde die Idee der „Vereinheitlichung durch Standards“ später verworfen (Hanf und Fahle 2005).

2 Dieser Text verzichtet im Interesse einer leichteren Lesbarkeit auf die Unterscheidung von männlicher und weiblicher Form. Selbstverständlich sind trotzdem immer beide Geschlechter angesprochen.

chen Aus- und Weiterbildung beschlossen, die auf der Folgekonferenz in Maastricht 2004 in einem Communiqué (European Ministers of Vocational Education and Training et al. 2004) fortgeschrieben und ausdifferenziert wurde. Das Maastrichter Communiqué benennt zwei konkrete, prioritäre Projekte auf europäischer Ebene „als Voraussetzung für einen echten europäischen Arbeitsmarkt“ (ebd., S. 4): Ein Leistungspunkte-System für die berufliche Bildung (ECVET), das analog zu ECTS in der Hochschulbildung Credits für Berufsbildungsleistungen organisieren soll und einen Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR),³ mit der Intention, nationale Qualifikationen zueinander in Bezug zu setzen und damit vergleichbar zu machen. Beide Werkzeuge legen die Orientierung an Kompetenzen bzw. Lernergebnissen zu Grunde, was eine Vergleichbarkeit über die Grenzen der vielfältigen Systeme und Bildungsangebote ermöglichen soll. ECVET und EQR sind Schwesternprozesse mit zahlreichen Querverbindungen.⁴ Dennoch unterscheiden sie sich in vielerlei Hinsicht, nicht zuletzt im Erfolg ihrer Umsetzung. Während die europaweite Realisierung des Leistungspunktesystems bis zum Abschluss dieser Studie noch nicht absehbar war (Cedefop 2012), die Umsetzung stellenweise gar erratische Züge zeigte (Bjørnåvold und Le Mouillour 2009), hat der EQR trotz seines ebenfalls freiwilligen Charakters erstaunliche Bindekraft für nationale Politiken entfaltet. Er bildet den empirischen Hintergrund dieser Arbeit.

1.2 Der Europäische Qualifikationsrahmen – Idee, Entstehung, Implikationen

Der EQR soll gemeinsame Bezugspunkte für den einfacheren Vergleich von Bildungsergebnissen bieten, ähnlich wie dies bereits seit geraumer Zeit in unterschiedlichen Staaten in Europa und der Welt praktiziert wird. Die Idee eines Qualifikationsrahmens ist dabei keine EU-Erfindung, sondern hat ihren Ur-

3 Im vorliegenden Text werden zumeist die deutschen Begrifflichkeiten bzw. die entsprechenden Akronyme genutzt. Gleichbedeutend ist der englische Begriff des European Qualifications Framework (EQF) in Gebrauch. Eine gewisse Inkonsistenz ergibt sich hier unvermeidlich aus der parallelen Nutzung verschiedener Sprachen innerhalb der EU und dem vergleichenden Design dieser Arbeit.

4 Die ECVET-Credits sollen auf die Stufen des EQR bezogen werden Heidemann 2011. Daher wird auch argumentiert, der EQR entfalte seine volle Wirksamkeit erst, wenn ECVET ebenfalls eingeführt sei (Rothe 2008, S. 82).

sprung im angelsächsischen Sprachraum.⁵ Im Kern besteht sie darin „that all qualifications could (and should) be expressed in terms of outcomes without prescribing any specific learning pathway or programme“ (Young 2005, S. 5). In den Ländern des Vereinigten Königreichs und später in Irland wurden deutlich vor dem EQR Qualifikationsrahmen eingeführt, die für den EQR unbestrittenen Vorbildcharakter hatten (Raffe et al. 2008; Maguire et al. 2008; Hanf und Hippach-Schneider 2005). Als außereuropäische Vorreiter sind entsprechende Rahmen in Neuseeland (Einführung 1991), Australien (1995) und Südafrika (1995) zu nennen (Sellin 2008, S. 6). Young (2003) spricht daher zu Recht von einem globalen Phänomen, wenngleich die genannten NQR keineswegs alle als erfolgreiche Politik bezeichnet werden können. Einige Autoren machen jenseits der hier angeführten Welt des Commonwealth auch Frankreich mit seiner bis in die 1970er Jahre zurückreichenden „homologation“, also der Vergleichbarmachung von Bildungsabschlüssen unterschiedlicher Herkunft, als einen Ideengeber für den EQR aus (Bouder 2007; Sellin 2008, S. 12; Bernhard et al. 2013, S. 6 ff.).

Als ein Vorläufer des EQR ist schließlich auch die Einführung eines Qualifikationsrahmens für den Hochschulraum im Zuge des Bologna-Prozesses zu nennen. Dieser weist einen Aspekt auf, der den EQR gegenüber den meisten vorher bestehenden NQR abgrenzt, bzw. als Erweiterung zu verstehen ist. Bologna-QR wie EQR operieren als Meta-Rahmen auf der supranationalen Ebene und sind als Referenz für viele verschiedene Bildungssysteme angelegt (Abbildung 1). Als Teil des Kopenhagen-Prozesses hat die EQR-Initiative zwar ihren Ursprung in der verstärkten Zusammenarbeit auf dem Feld der Berufsbildung, geht über diese aber von Anfang an deutlich hinaus, was einerseits die Verknüpfung mit dem Lifelong-Learning-Diskurs, andererseits aber auch die in anderen EU-Ländern weit weniger ausgeprägten Trennung zwischen beruflichen und allgemeinen Bildungsgängen reflektiert. Die Zielsetzung ist klar: Der Europäische Qualifikationsrahmen soll alle Typen von Qualifikationen umfassen, „from those achieved at the end of compulsory education to those awarded at

5 Eine interessante Interpretation zu den Hintergründen von EU-Initiativen im Bereich der gemeinsamen Berufsbildungspolitik bot Philipp Grollmann in einem bislang unveröffentlichten Tagungsbeitrag (Grollmann 2012). Er sieht unterschiedliche Stränge der EU-Berufsbildungspolitik, die ideengeschichtliche Besonderheiten der unterschiedlichen nationalen Qualifizierungssysteme reflektieren. Den EQR ordnet er dem britischen System zu, den Schwesterprozess EC-VET sieht er dagegen als Reflexion französischer Traditionen. Als dritten Strang, der die Tradition der Beruflichkeit aus dem deutschsprachigen Raum fortführt, identifiziert er die mit dem Brügge-Kommuniqué (European Ministers of Vocational Education and Training et al. 2010) vereinbarte *agenda for excellence in VET*. Die Unterscheidung eines angelsächsischen, eines französischen und eines deutschen Typus der Berufsbildung nutzt auch Münk (2006, S. 551–552; zum Letzten zählt er neben Deutschland und Österreich auch Dänemark).

the highest level of academic and professional, or VET“ (Trampusch 2009, S.378).

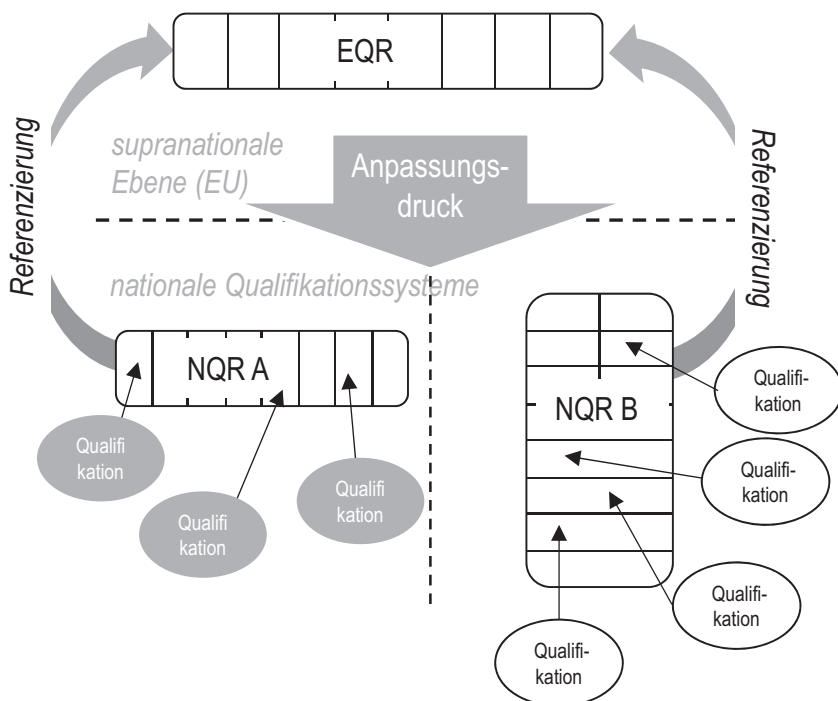


Abb. 1: Funktionsweise von EQR und NQR (eigene Erstellung)

Von der gemeinsamen Festlegung auf die Einführung des EQR im Communiqué von Maastricht bis zur Verabschiedung des Rahmens vergingen etwas über drei Jahre.⁶ Ein erster Entwurf der EU-Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005) lag im Juli 2005 vor. Dieser wurde in einem europaweiten, halbjährigen Konsultationsprozess zur Diskussion gestellt (Bjørnåvold und Teutsch 2006). Im September 2006 legte die Kommission eine konsolidierte Beschlussvorlage für EU-Parlament und Rat vor (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006). Mit der einstimmigen Annahme des Dokuments durch den Rat im November 2006 (Sellin 2006, S. 1) war die vorletzte Hürde genommen. Die endgültige Verabschiedung des EQR im Europäischen Parlament war ein ausdrückliches Vorhaben der deutschen Ratspräsidentschaft der ersten Jahreshälfte 2007 (Deutsche Bundesregierung 2006, S. 11; Sellin

⁶ Eine recht detaillierte Darstellung des Entstehungsprozesses, insbesondere des Deskriptoren-satzes findet sich bei Markowitsch (2008).

2008, S. 14), konnte in diesem Zeitraum aber nicht realisiert werden. Das Dokument wurde schließlich im April 2008 vom Parlament angenommen (Europäisches Parlament und Rat 2008).

Die Vereinbarung zum Europäischen Qualifikationsrahmen hat unterschiedliche Implikationen, die sich zunächst auf die Inhalte der nationalen Politiken richten. Zugleich schließt die Vereinbarung aber auch dezidierte Aussagen zur Gestaltung des politischen Prozesses ein und fordert die Etablierung einheitlicher Strukturen in den Unterzeichner-Staaten. Zentrale inhaltliche Forderung ist es, eine zuverlässige Form zu finden und zu implementieren, die die Anwendung des Metarahmens EQR auf die nationalen Bildungssysteme gewährleistet. Vorgeschlagen wird dazu von europäischer Seite die Entwicklung und Einführung nationaler Qualifikationsrahmen, gleichwohl potenziell auch andere Lösungen möglich wären, solange diese eine reliable Zuordnung aller Qualifikationen der jeweiligen nationalen Systeme auf die acht Stufen des EQR ermöglichen. Eine zweite, davon zu trennende Implikation des EQR ist die sukzessive Durchsetzung des Prinzips der Outcome-Orientierung im Bildungswesen (Hanf und Hippach-Schneider 2005, S. 13). Ziel des europäischen Rahmens ist die Hierarchisierung von Bildungsergebnissen nach den Kategorien Knowledge, Skills und Competences (Hanf und Rein 2007, S. 10; Winterton et al. 2006). Input-Kriterien wie Lerndauer und Lernort sollen dagegen für die Zuordnung von Bildungsergebnissen zu Qualifikationsniveaus an Bedeutung verlieren. Dennoch sieht der EQR-Prozess keine direkte Anwendung auf individuelle Bildungsergebnisse als Einzelfälle vor, sondern operiert ausschließlich auf einer überindividuellen Ebene. Zugeordnet werden also nicht die einzelnen Abschlüsse, sondern letztlich die Bildungsgänge bzw. ein spezifisches, einem Bildungsgang zugeschriebenes Learning-Outcome. Ebenso wenig soll der Qualifikationsrahmen die Zugangssysteme zu Bildungswegen ersetzen, der Nachweis eines Bildungsabschlusses auf einem bestimmten Level berechtigt also nicht unmittelbar zur Teilnahme an Bildungsveranstaltungen zum Erwerb eines Abschlusses des nächsten Levels. Eine weitere inhaltliche Neuerung, die sich aber auch unmittelbar auf die prozedurale und strukturelle Gestaltung auswirkt, ist zumindest für Deutschland eigentlich eher eine Renaissance: Der EQR adressiert nämlich ausdrücklich alle Bildungsbereiche und formuliert auch für den Bereich des informellen Lernens einen expliziten Gestaltungsanspruch. Indem organisierte Bildungsprozesse verschiedenster Provenienz mit einem übergreifenden Instrument beschrieben werden, wird an die aktuellere Idee des Lifelong Learning angeschlossen, zugleich (und deswegen Renaissance) fühlt man sich hier an die Zeit der Bildungsplanung in den 1970er Jahren erinnert. Hinsichtlich der Gestaltung des politischen Prozesses beinhaltet das EQR-Dokument die Maßgabe, alle relevanten nationalen Stakeholder in die Entwicklungsprozesse einzubeziehen. Ausdrücklich genannt werden in diesem Zusammenhang die Sozi-

alpartner (Europäisches Parlament und Rat 2008, S. 3), ebenso schließt dies aber Vertreter der betroffenen Bildungsbereiche mit ein. Damit verfügt der EQR über eine weitere Implikation, die durchaus Neuigkeitscharakter hat, obwohl Tendenzen neuer Steuerung im Bildungswesen seit einigen Jahren unübersehbar sind. Auch unterscheiden sich einzelne Bildungsbereiche in diesem Punkt schon traditionell erheblich, der Neuigkeitswert ist also nicht überall gleich hoch. Weiterhin sieht der EQR klare zeitliche Ziele für die nationalen Prozesse vor. Bis 2010 sollen die nationalen Kopplungen entwickelt und bis 2012 schließlich in die jeweiligen Qualifikationssysteme implementiert werden. Für das Frühjahr 2013 ist eine Revision der entwickelten Politiken auf europäischer Ebene geplant.

Der klare (und ambitionierte) Zeitplan, die weiteren Vorgaben für die nationalen Prozesse und der inhaltliche Detaillierungsgrad verweisen indes darauf, dass im EQR eine eher unkomplizierte, technische Umsetzung in den Unterzeichnerstaaten angenommen wird.⁷ Langwierige und im Ergebnis konsistente Aushandlungsprozesse scheinen trotz der Forderung nach Einbeziehung aller maßgeblichen Interessengruppen kaum gewünscht.

Dennoch ist festzuhalten, dass alle genannten Implikationen rechtlich nicht bindend sind (Trampusch 2009, S. 378) – über die dazu notwendige Kompetenz verfügen weder Europäisches Parlament noch Rat. Als freiwillige Vereinbarung mit dem Charakter einer Selbstverpflichtung könnten die nationalen Exekutivorgane grundsätzlich auch von den Vorgaben des EQR abweichen – sie tun es aber nicht. Dies ist bemerkenswert, jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit. Auch wenn man die Umsetzung des EQR in nationale Politik als gegeben annimmt, wirft deren Gestaltung eine Reihe von Fragen auf. Es ist Gegenstand der folgenden Abschnitte, diese darzustellen und zu begründen.

7 Ein semantisches Indiz für das eher technische Verständnis der EU-Ebene ist auch die Einrichtung einer Technical Working Group zur grundlegenden Entwicklung (vgl. Böhlinger 2008, S. 114; Winterton 2005).

1.3 Umsetzung des EQR: Supranationale Vereinbarungen und nationale Politik

Der EQR ist als gemeinsame Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates formuliert und richtet sich als solche zunächst an die unterzeichnenden Mitgliedstaaten.⁸ Der Europäische Rahmen für sich genommen bleibt weitgehend wirkungslos, wenn die Nationalstaaten nicht entsprechende Instrumente zur Kopplung ihrer nationalen Qualifikationssysteme an den EQR entwickeln. Diese sagen mit ihrer Zustimmung im Rat der Europäischen Union daher zugleich ihre Kooperation und damit die Entwicklung und Einführung nationaler Politiken zu. Obwohl er rechtlich nicht verbindlich ist, wird der EQR so durch Anwendung der offenen Koordinierung (dazu ex. Knodt und Stoiber 2007) zu einem Gestaltungsimpuls, der ausgehend von der supranationalen Ebene parallel auf alle teilnehmenden Nationalstaaten wirkt und dort strukturellen Anpassungsdruck erzeugt. Die dort anschließenden Veränderungen können mithin als Prozess der Europäisierung gefasst werden (stellvertretend Börzel und Risse 2000; Featherstone 2003; Axt et al. 2007; Auel 2013).

Wie intensiv der erzeugte Druck ist, divergiert dabei in Abhängigkeit von der Diskrepanz zum Gestaltungsimpuls (Börzel und Risse 2000, S. 1) und dem Institutionalisierungsgrad der bestehenden Qualifikationssysteme. Der Anpassungsdruck wirkt in jenen Qualifikationssystemen besonders stark, die nicht in der „stark verrichtungsorientierten Tradition“ (Bohlinger 2006, S. 1) der im EQR zugrunde gelegten Learning-Outcomes stehen, sondern stattdessen mit einem anderen Qualifikationsverständnis operieren. Dies ist bei dem ganzheitlich und breit aufgefassten Modell der Beruflichkeit (exemplarisch Deißinger 1999; Gonon 2001; Baethge 2004; Euler 2010), wie es im deutschen Sprachraum verbreitet ist, der Fall.⁹ Allerdings ist zu beachten, dass Anpassungsdruck von europäischer auf nationale Politik zwar notwendig, aber nicht hinreichend für eine Veränderung auf nationaler Ebene ist. Zudem bedarf es der Wahrnehmung des politischen Impuls als Politikanlass auf nationaler Ebene oder in anderen Worten, dass „various facilitating factors – be it actors, be it institutions – respond to the adaptional pressure, thus inducing the change“ (Börzel und Risse 2003, S. 58).

8 Daneben nehmen noch weitere Staaten an dem Prozess teil. Dies sind das voraussichtlich 2013 beitretende Kroatien, die Beitrittskandidaten Island und Türkei und schließlich Norwegen, das als Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums ökonomisch eng mit der EU verbunden ist.

9 In diesem Zusammenhang sind Stimmen wie die Eckart Severings zu sehen, der in einem häufig zitierten Beitrag aus der Anfangszeit der EQR-Diskussion argumentiert, Deutschlands Berufsbildung werde im Zuge von EQR und ECET international isoliert, wenn es nicht zu begleitenden Reformen der Binnendifferenzierung von Abschlüssen kommt (Severing 2006, S. 13).

Während auf der Prozess-Ebene die Selbstverpflichtung zur Einrichtung eines Koppelungssystems an den EQR recht klar ist, existieren zu dessen Ausgestaltung im Einzelnen kaum Vorgaben. Vielmehr soll die Verknüpfung zwischen nationalen Qualifikationssystemen und EQR explizit „im Einklang mit der nationalen Gesetzgebung und Praxis“ (Europäisches Parlament und Rat 2008) erfolgen. Bei aller Unklarheit ist dem Impuls damit ein inhaltliches Spannungsverhältnis inhärent. Wie erklärfähig das Goodness of Fit-Konzept bei diffusen Vorgaben ist, ist umstritten. Manche Autoren argumentieren, hier müsse auf andere Ansätze zurückgegriffen werden (Auel 2013, S. 256), da sich die Differenzen zwischen nationaler Politik und supranationalem Impuls kaum bestimmen lassen, wenn dieser diffus bleibt: „the degree of fit is discursively and socially constructed, it is not an objective measure“ (Radaelli 2004, S. 7). Ohnehin, darauf machen Axt et al. (2007, S. 137 f.) unter Rückgriff auf Radaelli (2004, S. 4) aufmerksam, ist Europäisierung keine Lösung oder Erklärung eines Phänomens, sondern bezeichnet vielmehr das Forschungsproblem selbst. Hieran anschließend kann der Gegenstand der vorliegenden Arbeit als Europäisierung nationaler Bildungspolitik unter dem Einfluss des EQR gefasst werden. Dabei ist es weniger das Outcome der induzierten nationalen Politikprozesse, sondern vielmehr die Prozesse selbst, die von Interesse sind.

1.4 Untersuchungsbereich und Fragestellungen

Legt man die analytische Unterscheidung von drei Politikdimensionen (z. B. Blum und Schubert 2011, S. 14 f.) an den eben umrissenen Gegenstand an, so wird deutlich, dass der EQR selbst vorrangig in den Dimensionen Polity und Policy zu verorten ist (Abbildung 2). Er richtet sich mit den oben genannten Implikationen an die nationalstaatliche Ebene. Dort entsteht ein Handlungsanlass. Mit der Interaktion der beteiligten Akteure steht im Prozess der Politikformulierung aber die Dimension Politics im Vordergrund. Als Outcome dieses mehr oder weniger diskursiven Prozesses entsteht ein nationaler Qualifikationsrahmen, der wiederum als Policy identifiziert werden kann. Schließlich entfaltet der NQR Wirkungen im Bereich der Polity, also im nationalen Institutionengefüge. Diese waren zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit allerdings noch weitgehend unklar. Dass in der folgenden Darstellung keine Trennlinien zwischen Politikdimensionen bzw. Ebenen dargestellt sind, ist indes kein Zufall, handelt es sich bei beidem doch eher um analytische Kategorien als um trennscharfe Unterscheidungen in der Realität.

Das gestrichelte Oval Abbildung 2 markiert den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit: Das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure in einem durch den EQR induzierten Entwicklungsprozess und die Entstehung nationaler Qua-

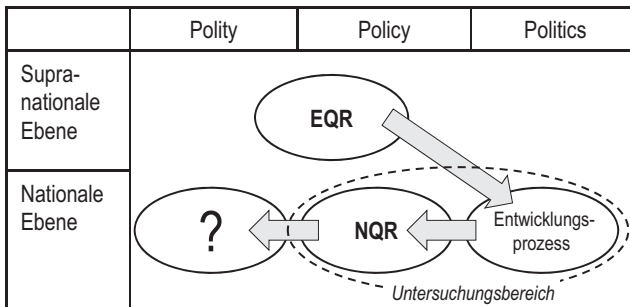


Abb. 2: Verortung des Untersuchungsbereichs (eigene Erstellung)

lifikationsrahmen als Outcome dieses Prozesses. Hieraus ergibt sich eine doppelte Fragestellung:

- *Wie sind die Entwicklungsprozesse für nationale Qualifikationsrahmen gestaltet?*
- *Welche Folgen hat dies für die entstehenden NQR?*

In den Blick kommt hier zunächst die Rezeption des Impulses EQR. Es gilt zu rekonstruieren, wie die Inhalte der europäischen Vorgabe in einen nationalen Reformanlass übersetzt werden und ob es im Zuge der Übersetzung zu Veränderungen des Impulses kommt. Denkbar wären beispielsweise Selektionen, Schwerpunktsetzungen oder andere Formen der Anpassung an nationale Entwicklungslinien. Weiterhin stellt sich die Frage, welche Akteure Anteil am Entwicklungsprozess haben bzw. haben dürfen und schließlich, wie die Prozesse institutionell ausgestaltet sind. Schließlich ist in einem detaillierten Nachvollzug des Prozesses zu klären, wie die angeführten Faktoren in der Gestaltung des NQR zusammenspielen. Das genannte Forschungsinteresse und die zeitliche Nähe zwischen Forschungsgegenstand und -projekt legen dabei ein exploratives Vorgehen nahe.

Angeregt vom lebhaften Diskurs um die Einführung eines NQR in Deutschland, der maßgeblich als Debatte der Sozialpartner geführt wurde (exemplarisch Brunner et al. 2005; Drexel 2005; Rauner 2005; Kuda und Strauß 2006; Ehrke 2006; Severing 2006) und der einen deutlichen Misfit zum Gestaltungsimpuls EQR dokumentiert, entstand die Idee, die Entwicklungsprozesse in ähnlichen, ebenfalls durch ein duales Berufsbildungssystem geprägten Staaten mit dem deutschen Fall zu vergleichen. Als geeignete Vergleichsfälle wurden Österreich und Dänemark identifiziert (zur Begründung der Fallauswahl siehe Abschnitt 7.2.1). Wegen des in der dualen Berufsbildungswelt besonders ausgeprägten Anteils der Sozialpartner an der politischen Steuerung des Berufsbil-

dungssystems ist zu erwarten, dass ein externer Veränderungsanlass wie der EQR hier potenziell erhebliche Abstimmungsprozesse nach sich zieht. Durch ihre Sonderstellung im Tripartismus haben die Sozialpartner in besonderem Maß die Möglichkeit, Wandel zu befördern oder zu blockieren. Die Realisierung der Vorgaben des EQR in den ausgewählten Fällen kann somit auch als Nagelprobe für den Gesamtprozess gesehen werden.

Die geringe Zahl von lediglich drei Fällen eröffnet die Möglichkeit, jeden einzelnen Fall in hoher Auflösung zu untersuchen. Diese Strategie legt die Anwendung von sozialwissenschaftlichen Methoden aus dem qualitativen Spektrum nahe – konkret waren dies Interviews mit 24 Experten sowie ergänzende Dokumentenanalysen. Die gewonnenen Daten wurden zunächst im Hinblick auf die Fragestellungen zu einzelnen Fallstudien (Kapitel 8 bis 10) aufbereitet. In einem weiteren Kapitel schließt sodann eine komparative Betrachtung der Erkenntnisse aus den Fallstudien an. Die leitende Fragestellung hier lautet:

- *Welche Gemeinsamkeiten und welche Unterschiede lassen sich in der Rezeption des EQR in den untersuchten Fällen beobachten und wie sind diese zu erklären?*

Ziel dieses letzten Teils der Arbeit ist schließlich, zur Generalisierung der gewonnenen Einsichten beizutragen, indem Erklärungen für Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Umsetzung supranationaler bildungspolitischer Impulse herausgearbeitet und mit sozialwissenschaftlichen Theoriebeständen verknüpft werden.

1.5 Überblick: Vergleichende Bildungspolitikforschung

Es war Inhalt der vorangehenden Abschnitte, einen kurzen Überblick zum bildungspolitischen Hintergrund der Studie zu geben und vor diesem das zugrundeliegende Erkenntnisinteresse zu begründen. Im nun anstehenden Teil gilt es, einen ebenfalls knappen Überblick über den Stand der Forschung darzustellen. Daran anschließend werden dann der spezifische Blickwinkel und der potenzielle Ertrag des hier gewählten Zugriffs deutlich.

Trotz des ausgeprägten Gegenstandsbezugs der zurückliegenden Seiten wurden drei wesentliche Bezüge bereits benannt. Es geht um:

- *Nationale und EU-Bildungspolitik.*
- *Politische und institutionelle Faktoren in der Formulierung einer konkreten Policy.*
- *Einen von konkreten Fällen ausgehenden, aber über diese hinausreichenden, komparativen Ansatz.*

Damit ist ein Feld markiert, das in den vergangenen Jahren ein stark wachsendes Interesse in den Sozialwissenschaften erfahren hat. Einen umfassenden und systematischen Überblick der vielfältigen Zugriffe bieten aus politikwissenschaftlicher Perspektive Busemeyer und Trampusch (Busemeyer und Trampusch 2010; 2011).

Verortet man den hier umrissenen Untersuchungsgegenstand vor dem Hintergrund der vorgeschlagenen Systematik, so sind es vorrangig Studien zur Internationalisierung und Europäisierung von Bildungspolitik, die Bezugspunkte bereithalten. Zu trennen ist hier zwischen Zugriffen, die die übernationale Ebene in den Blick nehmen und beispielsweise der Entstehung und Durchsetzung eines internationalen bildungspolitischen Regimes nachspüren und Studien, die die Effekte übernationaler Politiken auf nationale Bildungspolitik untersuchen. Da sich in der Realität beide Gesichtspunkte ergänzen, bleibt eine Zuordnung einzelner Arbeiten jedoch notwendigerweise zu einem gewissen Grad artifiziell.

Im ersten Bereich finden sich zahlreiche Arbeiten aus unterschiedlichen Disziplinen, die die Existenz und Funktionsweise komplexer Handlungsgeflechte auf internationaler Ebene und deren Einfluss auf Bildungspolitik untersuchen (Martens et al. 2007). Dabei lenkt der Governance-Ansatz den Blick auf die Beteiligung von Verbänden, zivilgesellschaftlichen Akteuren und Sozialpartnern (Amos und Radtke 2007; Parreira do Amaral 2011b) und bietet damit eine über den klassischen Steuerungsansatz hinausreichende Betrachtungsweise. Gegenstand derartiger Studien sind neben der EU bzw. ihren einzelnen Institutionen (Balzer und Rusconi 2007; Walkenhorst 2008) auch die OECD (Bieber und Martens 2011; Jakobi und Martens 2007; Martens 2007; Schemmann 2008) oder das Zusammenspiel mehrerer Akteure in der Promotion bestimmter Themen (Martens und Wolf 2006; Martens et al. 2007; Ioannidou 2008, 2010).

Zu den zentralen Erträgen der Perspektive gehört, dass sich in den vergangenen Dekaden eine Sphäre des bildungspolitischen Diskurses jenseits des Nationalstaats etabliert hat, in der Themen entwickelt und diffundiert werden (Leuze et al. 2007). Internationalen wie nationalen Akteuren bietet sich dadurch ein erweitertes Handlungsfeld, von dem aus mittels verschiedener Steuerungsinstrumente auf nationalstaatliche Bildungspolitik Einfluss genommen werden kann (Ioannidou 2011; Parreira do Amaral 2011a).

Der zweite Bereich fokussiert auf die nationalen Folgen internationaler Bildungspolitik und arbeitet Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren für die z. T. erheblich divergierende Rezeption supranationaler Impulse in verschiedenen nationalen Fällen heraus (Bernhard et al. 2013; Brockmann et al. 2009;

Förster 2011, 2012; Knill und Dobbins 2009; Martens und Niemann 2010; Trampusch 2009; Vögtle et al. 2011; Witte 2006). Hier werden vergleichende Designs mit unterschiedlichen Fallzahlen genutzt. Meist sind es aber Vergleiche weniger, dafür aber detaillierter Fallstudien, oder Einzelfalluntersuchungen, die ggf. verschiedene Politiken gegenüber stellen, wie beispielsweise die Einflüsse von PISA-Studien und Bologna-Prozess in der Schweiz (Bieber 2010; 2012).

Die wesentlichen Beiträge dieser zweiten Forschungsperspektive können mit Busemeyer und Trampusch (2011, S. 422 f.) drei Punkten zugeordnet werden, die zugleich den unterschiedlichen disziplinären Hintergrund der Arbeiten widerspiegeln: Aus einer Mehrebenen-Perspektive wird argumentiert, dass internationale Organisationen zwar Impulse für nationale Bildungspolitik bereitstellen, diese aber durch nationale institutionelle Rahmenbedingungen und das Handeln von Akteuren im politischen Prozess gefiltert werden (Martens und Wolf 2006; Trampusch 2009), woraus sich Abschwächungen wie Verstärkungen ergeben können. Beispielsweise wurde gezeigt, dass supranationale Einflüsse in einem ‚Spiel über Bande‘ national genutzt werden, um bestehende Blockaden zu überwinden (Busemeyer 2009b). Alternativ kann aus einem kognitivistischen Blickwinkel der Umgang mit internationalen Impulsen als kollektiver Lernprozess der nationalen Bildungspolitik gedeutet werden (Förster 2012; Martens und Niemann 2010; Jakobi und Martens 2007). Die Existenz synthetischer Analyserahmen, die beide Interpretationen nutzen, machen deutlich, dass sich diese nur graduell unterscheiden (Leuze et al. 2008). Als drittes Deutungsmuster zur Umsetzung internationaler Einflüsse in nationaler Bildungspolitik kann ein eher konstruktivistischer Zugriff ausgemacht werden. Das zentrale Argument zur Erklärung divergierender Effekte internationaler Einflüsse ist hier, dass Bildungssysteme und ihre konstitutiven Bestandteile als soziale Konstrukte zu sehen sind. Externe Impulse müssen, um wirksam zu werden, in die interne Logik übersetzt werden. Gezielte Veränderung von außen erscheint dieser Interpretation zufolge daher tendenziell unwahrscheinlich (Brockmann et al. 2008; Gössling und Sloane 2012).

Von den beiden bislang geschilderten Perspektiven scheint sich derzeit eine weitere abzusetzen, die Konvergenzeffekte nationaler Bildungspolitik in Folge der beschriebenen Europäisierung zum Anlass nimmt und das Herausbilden eines Europäischen Ausbildungsmodells untersucht (Powell und Solga 2010; Powell et al. 2012a; 2012b).

Es ist auffällig, dass vor allem die Bereiche Hochschulbildung und Berufsbildung intensives wissenschaftliches Interesse auf sich vereinen. Das ist wenig verwunderlich, sind es doch jene Felder, die mit Bologna- und Kopenhagen-Prozess konkreten Steuerungsinitiativen der europäischen Bildungspolitik ausgesetzt waren. Für die anderen Bildungsbereiche gilt dies nicht im selben

Maße. Zahlreiche Arbeiten befassen sich mit Reformanstößen des Bologna-Prozesses und dessen Konsequenzen für nationale Hochschulpolitiken. Zu nennen sind hier exemplarisch Witte (2006), Förster (2011; 2012) sowie Dobbins/Knill/Vögtle (2009; 2011). Der Kopenhagen-Prozess als parallele Entwicklung im Bereich der Berufsbildung vereint ebenfalls einiges wissenschaftliches Interesse auf sich. Ein breiter Diskussionsstrang knüpft an den Varieties of Capitalisms-Ansatz (Hall und Soskice 2001; Iversen und Stevens 2008) an und untersucht aus dieser Perspektive Berufsbildungs- (Ebner und Nikolai 2010; Thelen und Busemeyer 2008) wie Hochschulpolitik (Graf 2009) oder stellt beide Politikbereiche in Analysen nebeneinander (Busemeyer und Trampusch 2012b; Nikolai und Ebner 2012; Powell Bernhard und Graf 2012; Powell et al. 2012; Trampusch 2009, 2010a). Das Erkenntnisinteresse dieser Arbeiten liegt auf den Bedingungsfaktoren institutionellen Wandels in den nationalen Ausbildungssystemen. Europäisierungseinflüsse wie der Kopenhagen-Prozess werden als ein Faktor unter anderen aufgefasst. Allerdings fokussieren Studien in dieser Forschungstradition stark auf ökonomische Faktoren und sehen Ausbildung (unabhängig davon, ob sie in hochschulischen oder beruflichen Kontexten stattfindet) primär unter wirtschaftlichen Verwendungsgesichtspunkten. Arbeiten, die sich vergleichend mit Berufsbildungspolitik befassen, aber nicht aus der Warte der vergleichenden Kapitalismenforschung argumentieren, sind eher selten. Ein Beispiel für diesen dritten Strang bieten Brockmann, Clarke und Winch (Brockmann et al. 2008).

Pia Cort, die eine differenzierte Analyse des Kopenhagen-Prozesses erstellt hat (Cort 2011), bestätigt die große Zahl von Beiträgen aus der VoC-Perspektive, weist aber zudem darauf hin, dass jenseits dieses dominanten Strangs weitere Arbeiten existieren. Zum einen sind dies die zahlreichen Beiträge im Bereich der Vorbereitung und evaluativen Begleitung des Kopenhagen-Prozesses, die vorrangig im Auftrag nationaler und europäischer Organisationen erstellt wurden und werden (stellvertretend Bjørnåvold und Coles 2010; Cedefop 2011; Raffe et al. 2008; Maguire et al. 2008; Markowitsch und Luomi-Messerer 2008; Hanf und Hippach-Schneider 2005; Hanf und Rein 2007; Sloane 2008; Young 2008, 2005, S. 5). Zum anderen ist es eine eher skeptische Thematisierung der aktuellen Europäisierungstendenzen in der Berufsbildung, Cort nennt diese „‘the German Critique’ of the Copenhagen Process“ (Cort 2011, S. 11). In der Tat existiert ein umfangreicher Diskurs im Umfeld der deutschen Berufsbildungsforschung, der die momentane EU-Berufsbildungspolitik skeptisch beobachtet und kommentiert (Grollmann et al. 2006; Kuda und Strauß 2006; Rauner und Grollmann 2006; Rauner 2008; Spöttl et al. 2009). Zu besonderer Prominenz haben es Drexel (2005) und Rauner (2005) mit ihrer prononcierten Kritik in der Frühphase der EQR-Einführung gebracht. Dabei ist es weniger die grundsätzliche Ablehnung einer Europäisierung der Berufsbildung, als vielmehr

die konkrete Ausgestaltung derselben, die diesen Diskussionsstrang kennzeichnet. Es wird befürchtet, der Kopenhagen-Prozess führe in eine „Sackgasse“ (Rauner et al. 2006, S. 323), weil ihm eine übergeordnete strategische Ausrichtung fehle und er stattdessen die institutionellen und juristischen Rahmenbedingungen der bestehenden europäischen Berufsbildungsvielfalt fortschreibe. Ausgehend vom Harmonisierungsverbot in den EU-Verträgen könne der EQR derartiges gar nicht leisten (Rauner et al. 2006, S. 326 f.). Die Autoren kommen schließlich zu der Einschätzung, dass Qualifikationsrahmen grundsätzlich als „kontraproduktiv für die Qualifizierung der Beschäftigten“ (ebd., S. 328) zu bewerten sind. Als Alternative wird eine Ausweitung zentraler Gestaltungsprinzipien der (deutschen) dualen Berufsbildung auf den europäischen Berufsbildungsraum (ebd., S. 325 ff.) vorgeschlagen. Kernkonzepte sind dabei die Idee sektoraler Berufsprofile (Spöttl und Blings 2011), die Definition horizontaler wie vertikaler Verbindungen zwischen der Berufsbildung und anderen Bildungsbereichen, aber auch die Etablierung von ressortübergreifenden Steuerungsstrukturen unter Einbeziehung der relevanten Wirtschaftsakteure, wie sie für die duale Berufsbildungswelt typisch sind (Rauner et al. 2006, S. 328).

Unabhängig davon, ob man die hier referierte Kritik teilt, macht sie doch erneut auf das erhebliche Konfliktpotenzial bei der Umsetzung des EQR gerade innerhalb von Systemen mit dual organisierter Berufsbildung aufmerksam. Aus der Perspektive des hier dargestellten Projekts stellte sich die Frage einer normativen Bewertung des EQR jedoch nicht. Dieser und das beschriebene Spannungsverhältnis zu den Systemen dualer Berufsbildung waren als empirische Realität vielmehr Ausgangspunkt der Betrachtung.

Ohne Beachtung des jeweiligen Forschungsgegenstands und des Blickwinkels darauf, zeigen die vorhandenen Arbeiten in einem Punkt weitgehende Einigkeit: Um Gestalt und Ausmaß der nationaler Politiken bei der Umsetzung eines supranationalen Einflusses zu erklären, wird in den meisten Studien auf Konzepte aus dem Bereich des Neo-Institutionalismus zurückgegriffen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Anpassungsdruck auf einen institutionellen Misfit zurückgeführt wird. Es ist ebenso der Fall, wenn die Genese nationaler Politik als kollektiver Lernprozess analysiert wird, oder wenn die soziale Konstruktion von Bildungs(teil-)systemen und ihren Gestaltungsmerkmalen als Argument für deren geringe Wandlungsfähigkeit herangezogen wird. Im Hintergrund steht dabei die Frage, was die Bedingungen für politischen Wandel, oftmals verstanden als Abbruch eines bisherigen Entwicklungspfades, sind. Dabei wird argumentiert, dass die Fortführung oder ggf. Modifikation einer bereits etablierten Politik mit geringerem Aufwand verbunden ist, als die Entwicklung und Einführung neuartiger Elemente. Standardmäßig ist stets mit Reaktionen im Rahmen der bestehenden institutionellen Bedingungen zu rechnen; politischer Wandel

im Sinne von Pfadabbrüchen und -neuanfängen ist tendenziell unwahrscheinlich.

Zugleich sind politische Prozesse durch das interessen geleitete Handeln unterschiedlicher Akteure gekennzeichnet. Dies gilt generell, in besonderem Maße aber in Steuerungskonstellationen wie den hier untersuchten, die durch das institutionalisierte Zusammenwirken verschiedener Interessenorganisationen gekennzeichnet sind. Unter gegebenen institutionellen Bedingungen sind es die Situationsperzeption und die damit verbundenen strategischen Entscheidungen der Akteure, die großen Anteil an Verhinderung oder Ermöglichung von politischem Wandel haben.

1.6 Verortung und Aufbau der vorliegenden Arbeit

In Anschluss an den kursorischen Überblick über die wichtigsten Diskussionslinien der vergleichenden Bildungspolitikforschung einerseits und der Europäisierung der Berufsbildung andererseits, kann nun die vorliegende Arbeit verortet werden. Damit wird zugleich absehbar, welcher Erkenntnisgewinn zu erwarten ist. Es können zwei Dimensionen unterschieden werden:

- Ein zentraler Teil dieser Arbeit besteht in der detaillierten Rekonstruktion der politischen Interaktion in der Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen in den drei Fällen Dänemark, Österreich und Deutschland. Zwar sind, wie gezeigt wurde, die nationalen Umsetzungen des Kopenhagen-Prozesses inzwischen Thema zahlreicher Arbeiten, der Aspekt der politischen Gestaltung unter Beteiligung verschiedener, z. T. konkurrierender oder widersprüchlicher Interessen – mithin das, was als Regelung (Mayntz und Scharpf 1995a), Governance (exemplarisch Mayntz 2009) oder auch Koordination (Straßheim 2008, 2009) in den Blick kommt, ist in den bislang vorliegenden Arbeiten allenfalls gering ausgeprägt (als Ausnahmen: Busemeyer 2009a; 2009b, S. 166 ff.; Trampusch 2009). Der Fokus der drei Fallstudien liegt dabei auf dem komplexen Zusammenspiel von institutionellen Rahmenbedingungen und politischem Handeln der Akteure, insbesondere jenen, die an der tripartistischen Steuerung der dualen Berufsbildung beteiligt sind und damit einen Sonderrang unter den zahlreichen bildungspolitischen Interessengruppen einnehmen. Das Erkenntnisinteresse dieser Rekonstruktionen liegt dabei zunächst auf der Identifikation der wichtigsten Einflüsse in der Entwicklung der nationalen Qualifikationsrahmen. Durch die Analyse umfangreicher Interviewauskünfte der am Entwicklungsprozess beteiligten Akteursvertreter sowie ergänzender Dokumente aus dem politischen Prozess kann hier ein hoher Grad empirischer Sättigung realisiert werden.

- In der systematischen Gegenüberstellung der Erkenntnisse aus den drei Fallstudien besteht der zweite Teil dieser Arbeit. Der Vergleich erfolgt dabei in zwei Stufen. Zunächst liegt allen Fallstudien ein einheitlicher Analyserahmen zugrunde, dessen Ausformulierung Gegenstand des nächsten Kapitels ist. Dadurch haben alle Fallstudien eine im Wesentlichen analoge Struktur, was einen impliziten Vergleich maßgeblich erleichtert. Im Anschluss an die Fallanalysen erfolgt in einem weiteren Teil eine explizit vergleichende Gegenüberstellung der gewonnenen Erkenntnisse. Hieraus ergeben sich weitergehende Erkenntnisse zur Umsetzung europäischer Impulse in nationale Bildungspolitik, die sodann auf theoretische Bestände zurückbezogen werden können. Wie oben ausgeführt sucht auch diese Studie dabei nach Erklärungen für das Zustandekommen (oder Ausbleiben) politischen Wandels, wobei Akteurshandeln wie institutionelle Rahmenbedingungen gleichermaßen einbezogen werden.

Die Struktur dieser Arbeit reflektiert diese Zweiteilung ebenfalls. Auf den knappen Einleitungsteil in Kapitel 5 folgt die theoretische Rahmung dieser Arbeit. Aus dem eben herausgestellten Doppelinteresse an Institutionen und Akteuren begründet sich die Wahl des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz und Scharpf 1995a; Scharpf 2006). Daran anschließend werden in Kapitel 6.3 Gegenstand und Erkenntnisinteresse der Arbeit reformuliert und für die Bearbeitung vorbereitet. In Kapitel 7 folgt die Darstellung der methodischen Voraussetzungen des Forschungsprojekts. Die Kapitel 8 bis 10 widmen sich dann der NQR-Formulierung in je einem Fall. Den Anfang macht die Fallstudie zur Entwicklung des Danske Kvalifikationsramme for Livslang Læring, dann folgt die Rekonstruktion der Entstehung des Nationalen Qualifikationsrahmens für Österreich bevor schließlich der Deutsche Qualifikationsrahmens für Lebenslanges Lernen zum Thema wird. Kapitel 11 stellt in vergleichender Weise die Befunde der drei einzelnen Fälle gegenüber. Dies folgt der Zielsetzung, über den Einzelfall hinausgehende Erkenntnisse zu den Einflussfaktoren in bildungspolitischen Steuerungsaufgaben zu gewinnen und diese auf vorhandene theoretische Bestände zurückzubeziehen. Ein Fazit in Kapitel 12 zeigt einige Handlungsoptionen für politische Akteure auf und schließt diese Arbeit ab.

2 Theoretische Rahmung der Arbeit

Das hier dokumentierte Forschungsprojekt untersucht die politischen Veränderungen, die durch die Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens auf nationaler Ebene stattfanden. Indem in den beteiligten Nationalstaaten eigene Prozesse zur Entwicklung so genannter nationaler Kopplungen an den EQR gestartet und durchgeführt wurden, wurde das institutionelle Gefüge der jeweiligen Bildungssysteme verändert: Zum einen, weil die eingesetzten Entwicklungsgremien selbst den Charakter einer Institution haben. Zum anderen, weil die Ergebnisse der Entwicklungsarbeit ebenfalls als Institutionen betrachtet werden müssen: Sie machen Aussagen über das Verhältnis verschiedener Bildungsergebnisse, beschreiben Bildungswege und besitzen damit zumindest indirekt regulierende Eigenschaften. Neben der institutionellen Seite der politischen Veränderungen soll aber nicht vergessen werden, dass in den Entwicklungen verschiedene Akteure intentional zusammen wirken, deren Verhalten den Ausgang der Prozesse maßgeblich beeinflusst. Institutionen und Akteure stehen in wechselseitigem Einfluss und wirken zugleich auf das politische Ergebnis. Diese Untersuchung folgt der Überzeugung, dass erst beide Blickwinkel zusammen eine zuverlässige und vollständige Analyse des politischen Prozesses ermöglichen.

2.1 Hintergrund: Neue Institutionalismen

Die Doppelperspektive auf die wechselseitige Bedingung von Akteurshandeln und gesellschaftlichen Regeln kennzeichnet die verschiedenen theoretischen Ansätze des Neo-Institutionalismus, die in den modernen Sozialwissenschaften hohen Stellenwert haben. Für die vorliegende Arbeit ist dies ein wichtiger Hintergrund und wird daher im Folgenden überblickartig dargestellt.

Etwa seit den ausgehenden 1970er Jahren wuchs in verschiedenen Sozialwissenschaften wieder ein Interesse für die gesellschaftliche Einbindung individuellen und kollektiven Handelns. Gesellschaft stellt, so die gängige Interpretation, mittels Institutionen einen Handlungsraum für Akteure her. Die Begriffe Institution und Akteur werden dabei (wie viele Großkategorien) uneinheitlich gebraucht und bezeichnen je nach Schule Verschiedenes. Institutionen sind im breitesten Sinne schlicht Regeln, ohne die kein organisiertes Handeln möglich ist. Ein derart breiter Institutionsbegriff umfasst sowohl formale Regeln, wie sie Verfassungen und Gesetze darstellen, als auch informelle Regeln wie beispielsweise kulturelle Normen (vgl. Steinmo 2001). Zum Teil umfasst der Begriff zusätzlich soziale Gebilde, wie beispielhaft die *Bildungsinstitution* zeigt. Hier steht mit dem Begriff der Organisation zwar ein präziserer zur Verfügung, die Tren-

nung indes hat sich nicht durchgesetzt. Die inkonsistente Begriffsverwendung kann als Beleg für die „weitläufige Etabliertheit des Ansatzes“ (Senge und Hellmann 2006, S. 26) gedeutet werden, weil nur innerhalb etablierter Denkschulen auf eine Definition zentraler Topoi verzichtet werden könne. Jeder Definitionsversuch zeige lediglich, dass „der eigentlich gewissenhafte Wissenschaftler mit den Selbstverständlichkeiten des Paradigmas“ nicht vertraut sei, ja geradezu „außerhalb der wissenschaftlichen Gemeinde“ stehe (ebd.). Auch hier prägt schließlich eine Institution das Handeln einzelner Akteure, weil bereits die antizipierte Geringschätzung durch einen relevanten Gesellschaftsteil den Verzicht auf eine Handlung zur Folge hat. Wenngleich der institutionellen Einbettung allen Handelns ein zentraler Stellenwert zukommt, ist dies nicht als schlichter Determinismus zu verstehen. Akteure behalten in neo-institutionalistischer Perspektive eine gewisse Autonomie und können entgegen der institutionellen Vorgabe agieren. So wird auch hier eine zumindest kurze Darstellung der wichtigsten Ansätze des neuen Institutionalismus anschließen, um vor diesem Hintergrund den theoretischen Zugriff meiner Arbeit zu verorten.

Weitgehend durchgesetzt hat sich die Unterscheidung von drei „schools of thought“, wie sie Hall und Taylor (1996; Rhodes et al. 2008) vorgenommen haben. Sie identifizieren einen historischen und einen Rational-Choice-Institutionalismus, die beide primär innerhalb der Politikwissenschaft vertreten werden; und unterscheiden davon einen weiteren Zugriff: den vor allem in der Organisationsforschung populären soziologischen Institutionalismus. Auch wenn sich dies bei Hall und Taylor und vielfach auch anderen Autoren so lesen mag, folgt die Trennung verschiedener Schulen nicht disziplinären Grenzen, sondern vielmehr divergierenden theoretischen Orientierungen (vgl. Maurer und Schmid 2002, S. 15). Alle drei Ansätze entstanden zunächst getrennt voneinander, wenn auch weitgehend zeitgleich. Sie konzipieren die beiden Kategorien Institution und Akteur verschieden und kommen in der Folge zu anderen Antworten auf die Kernfrage jeder institutionalistischen Forschung, nämlich „How do institutions affect the behaviour of individuals?“ (Hall und Taylor 1996, S. 939). Ausdrücklich nicht eingegangen wird hier auf die verschiedenen Beiträge aus den Wirtschaftswissenschaften, die als Institutionenökonomik beschrieben werden (vgl. Schimank 2007a, S. 165 ff.).

Hinsichtlich Begriff und Rolle der Institutionen überschneiden sich historischer wie auch Rational-Choice-Institutionalismus vielfach,¹⁰ sie unterscheiden sich aber wesentlich hinsichtlich ihres erkenntnistheoretischen Interesses. Ziel der Vertreter des historischen Institutionalismus ist die Erklärung realer politischer

10 Die Trennlinien scheinen in jüngerer Zeit zu erodieren – beide Schulen zusammenzuführen und den gemeinsamen Kern fruchtbar zu machen, ist das ausdrückliche Anliegen des Sammelbandes von Katznelson und Weingast (2006).

Outcomes, deren Spezifität kaum ohne Berücksichtigung des historischen Werdens und des Einflusses politischer Institutionen in diesem Prozess erklärt werden kann (vgl. Steinmo 2001, S. 463). Dies kann als im Kern induktiver Zugriff bezeichnet werden (Hall und Taylor 1996, S. 954). Institutionen werden zwar nicht als Ursache eines Ereignisses begriffen, sie sind aber dennoch in zweifachem Sinn als intervenierende Variable bedeutsam: „because they are the focal points of much political activity and because they provide incentives and constraints for political actors and thus structure that activity“ (Steinmo 2001, S. 463). Große Bedeutung innerhalb dieses Ansatzes haben machtbasierte Verteilungskämpfe, die zugleich innerhalb und von Institutionen strukturiert stattfinden (Hall und Taylor 1996, S. 940 f.) und sich um die Gestaltung zukünftiger Institutionen drehen. Ein weiterer integraler Bestandteil des historischen Institutionalismus ist das Pfadabhängigkeits-Theorem. Schimank spricht in diesem Zusammenhang vom „langen Schatten“ historischer Auseinandersetzungen, in dem intentionale Institutionengestaltung (und nichts anderes ist der Gegenstand der politischen Auseinandersetzung) einerseits steht, den sie aber gleichzeitig selbst in die Zukunft wirft. (Schimank 2007a, S. 170). Diese historische Einbindung würde von den kurzsichtigen Akteuren oftmals übersehen oder ignoriert und begründet dann transintentionale Resultate der Gestaltungsbemühung (Schimank 2007a, S. 170).

Die induktive Anlage und damit verbundene Offenheit dieser Strömung des Neo-Institutionalismus spiegelt sich auch in einem uneinheitlichen Handlungsmodell wieder. Das Handeln realer Akteure kann einerseits durch strategische Antizipation des Verhaltens der anderen Akteure innerhalb der durch den institutionellen Rahmen geschaffenen Erwartungssicherheit geprägt sein, wie dies typisch für den „calculus approach“ ist (Hall und Taylor 1996, S. 939). Zugleich verhalten sich dieselben Akteure in einer durch institutionell bereitgestellte Deutungsschemata, Normen und Routinen vorgezeichneten Rolle, die durch die Interpretation der jeweiligen Situation und der darin angelegten Handlungsmöglichkeiten das Verhalten stark beeinflusst. Dies kennzeichnet den so genannten „cultural approach“ (ebd., S. 939) und kontrastiert stark zum eben Beschriebenen. Beide Perspektiven auf das Verhältnis zwischen Institution und Handlung stehen im historischen Institutionalismus eklektizistisch nebeneinander (ebd., S. 940).

Für eine im Kern deduktive Forschungsstrategie steht der Rational-Choice-Institutionalismus. Die Suche nach Gesetzmäßigkeiten, nach einer allgemeingültigen Logik, deren Prüfung an der Empirie und ggf. deren Weiterentwicklung hat hier einen ungleich höheren Stellenwert als das Verständnis komplexer Einzelfälle in ihrer Besonderheit (vgl. Steinmo 2001, S. 463 f.). Zu den Kernbeständen des Ansatzes gehört es, bei Akteuren von einem relativ stabilen Set aus

Präferenzen auszugehen, deren maximale Umsetzung als Ziel das Handeln leitet. Neben den eigenen Präferenzen muss das Verhalten der anderen Akteure möglichst treffend vorausgesehen werden – dies macht in der konkreten Situation aufwändige Abschätzungen notwendig. Über die Zeit resultiert hieraus ein hochstrategisches Verhalten (vgl. Hall und Taylor 1996, S. 945). Letztlich besteht hierin die Hauptfunktion der Institutionen. Sie reduzieren die Ungewissheit über das Akteursverhalten und lösen so das „collective action dilemma“ (ebd., S. 940) zumindest teilweise.

Institutionen gelten in beiden Strömungen als relativ stabil, die Stabilität wird aber unterschiedlich begründet. Vertreter des Rational-Choice-Ansatzes interpretieren die Institutionenumwelt als Equilibrium. Auch wenn neben dem bestehenden Gleichgewicht andere möglich wären, bleibt institutioneller Wandel die Ausnahme, weil alle Akteure ein gemeinsames Interesse an stabilen Bedingungen haben. Steinmo bringt dies auf die schlichte Formel „People are afraid of changing the rules because it’s difficult to know what will happen after the rules changed“ (2001, S. 464). Harte Rational-Choice-Ansätze begreifen Institutionen schlicht als exogene Bedingungen von Handlung im Sinne eines Drehbuchs: „An institution is a script that names the *actors*, their respective *behavioral repertoires* (or *strategies*), the *sequence* in which the actors choose from them, the *information* they possess when they make their selections, and the *outcome* resulting from the combination of actor choices. Once we add actor *evaluations* of outcome to this mix – actor *preferences* – we transform the game form into a game.“ (Shepsle 2008, S. 24, Herv. i. O.). Dies trifft jedoch nicht auf alle Vertreter der Rational-Choice-Strömung zu, es finden sich auch weichere, subtilere Interpretationen (vgl. ebd., S. 25), die Akteuren höhere Freiheitsgrade einräumen. Gleichwohl ist die Grundidee der Modellierung des politischen Prozesses als Spiel typisch für Rational-Choice-Institutionalisten.

Wie oben erwähnt, ist von diesen beiden Ansätzen zumindest eine weitere Strömung, der soziologische Institutionalismus, zu unterscheiden. Prägend für dessen Entwicklung waren die Arbeiten einer Forschergruppe aus Stanford um John W. Meyer (Meyer und Rowan 1977; Meyer et al. 1985; Di Maggio und Powell 1983). Die klassische soziologische Organisationsforschung untersucht organisationale Regeln und Strukturen vorrangig als Ergebnis des Strebens nach immer mehr Rationalität und Effizienz, also unter einem rein funktionalistischen Blickwinkel. Organisationen werden als korporative Akteure konzipiert, die prinzipiell zweckrational in Hinblick auf ihre jeweiligen Ziele operieren (Senge 2011, S. 17). Diesem Organisationsbild widersprechen die Vertreter des so-

ziologischen Institutionalismus.¹¹ Sie argumentieren, dass viele dieser strukturierenden Momente als organisationsspezifische kulturelle Praxen betrachtet werden sollten, die aus der Anpassung der Organisation an ihre Umwelt resultieren (Hall und Taylor 1996, S. 946 f.). Es sind demnach gesellschaftliche Institutionen, die als Gestaltungsanlass in die Organisationen hinein wirken. Diesen Einflüssen können Organisationen nicht gänzlich entweichen, sie haben jedoch unterschiedliche Möglichkeiten des Umgangs damit und wirken durch die Reproduktion und Interpretation auf die gesellschaftlichen Bedingungen zurück.

Charakteristisch für den soziologischen Institutionalismus ist ein besonders breiter Institutionenbegriff (vgl. Koch und Schemmann 2009, S. 7), der deutlich über formale Regeln hinausgeht und informelle Normen, geteilte Einstellungen und Deutungsschemata umfasst. Eine detaillierte Darstellung des Verständnisses findet sich bei Senge (2011, S. 81 ff.) oder March/Olsen (2008). Mit der inhaltlichen Breite bzw. der Aufweitung zum Kulturbegriff eng verbunden ist eine weitere Differenz zu den beiden erstgenannten Ansätzen, nämlich hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Institutionen und Akteuren. Institutionen sind nicht konzipiert als beschränkender oder ermöglichender Einfluss auf das Handeln selbstständiger Akteure, sondern sie „schaffen und transformieren die grundlegenden Einheiten der Gesellschaft, ihre Identität sowie ihre gesellschaftliche Verteilung“ (Meyer 2005, S. 9). Zugleich (re-)produzieren Akteure die sie umgebenden Institutionen. Das zentrale Forschungsinteresse des soziologischen Institutionalismus richtet sich entsprechend auf die Art und Weise der Wechselbeziehungen zwischen Akteuren und Institutionen (Senge und Hellmann 2006, S. 19).

Während in Soziologie, Wirtschafts- und Politikwissenschaft zu den Ansätzen vielfache Anwendungen und theoretische Beiträge zu verzeichnen sind, stellen Koch/Schemmann fest, dass sich die deutsche Erziehungswissenschaft bislang nur wenig mit dem neuen Institutionalismus auseinandergesetzt hat (2009, S. 11). Dieser Befund war für sie Anlass, einen einführenden Sammelband zum Verhältnis von Neo-Institutionalismus und Erziehungswissenschaft herauszugeben. Der dort dargestellte und für die stärkere Rezeption durch die Erziehungswissenschaft empfohlene Ansatz ist der des soziologischen Institutionalismus.

Alle drei Ansätze bieten erhebliches Potenzial für die empirische sozialwissenschaftliche Forschung. Wenn sie auch unterschiedlichen Erkenntnisinteressen folgen, so eint sie doch ein Fokus auf das Verhalten einzelner, zumeist individueller Akteure. Für die Bearbeitung von Problemstellungen aus dem Bereich

11 Interessanterweise entwickeln einige der wegweisenden Studien ihre spezifische Perspektive ausgehend von Organisationen des Bildungssystems und könnten damit wegen ihres Gegenstands durchaus als erziehungswissenschaftliche Arbeiten verstanden werden.

der gesellschaftlichen Steuerung¹² ist dies doppelt problematisch, insofern hier üblicherweise Interaktionen zwischen mehreren und dabei zumeist komplexen Akteuren angenommen werden müssen. Politisches Outcome im Sinne von Entscheidungen, Programmen und Regeln (also neuen Institutionen) entsteht in Auseinandersetzung der komplexen Akteure miteinander und unter Einfluss ihrer Rahmenbedingungen. Dieses Defizit der neo-institutionalistischen Ansätze war einer der Gründe für die Entwicklung eines weiteren Ansatzes in den 1990er Jahren, der im Folgenden als wesentlicher theoretischer Bezug dieser Arbeit referiert wird.

2.2 Akteurzentrierter Institutionalismus

Mit dem akteurzentrierten Institutionalismus (1995a) wurde im Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung ein Forschungsrahmen geschaffen, der zwar in der neo-institutionalistischen Tradition steht, sich aber von den dargestellten Perspektiven bewusst abgrenzt. Der AI will tragfähige und realistische Erklärungen für Prozesse der sektoralen „Steuerung und Selbstregulung in staatsnahen Sektoren“ sowie deren Ergebnisse (Mayntz und Scharpf 1995a) liefern, dies ist ein typischer Zugriff auf der Meso-Ebene (vgl. Blum und Schubert 2011, S. 43). Dafür wurde eine Betrachtungsweise gewählt, die das konflikthafte Zusammenwirken mehrerer Akteure in den Fokus nimmt – Nullmeier bezeichnet diese Perspektive als „kompetitive Interaktionsorientierung“ (2000, S. 269). Unter dem Primat der Gegenstandsorientierung sind neben Bestandteilen der verschiedenen neo-institutionalistischen Strömungen auch Elemente der Spieltheorie, der Systemtheorie und des Governance-Ansatzes in einem emeinsameng Rahmen integriert. Scharpf spricht hier von einer Fusion von scheinbar unvereinbaren Paradigmen aus soziologischen wie ökonomischen Theorien (2006, S. 73). So entstand ein pragmatischer Ansatz, der vorhandenes Wissen strukturieren und im Sinne einer Heuristik das Forschungsinteresse leiten kann. Die Ausarbeitung zu einer konsistenten Theorie wurde dagegen nach eigener Angabe nie angestrebt (Mayntz und Scharpf 1995a, S. 39). Ioannidou führt aus, dass der Informationsgehalt eines Ansatzes geringer sei als der einer Theorie und somit „mehr Fragen empirisch beantwortet werden müssen“ (2010, S. 58). Dies muss nicht zwingend ein Defizit sein, sondern kann stattdessen durchaus auch als Stärke verstanden werden.

Da die Gegenstandsorientierung Ausgangspunkt und wesentliches Merkmal ist, soll hier zunächst einen Blick auf den Anwendungsbereich des akteurzent-

12 Wenn im Folgenden der Terminus ‚Steuerung‘ gebraucht wird, so erfolgt dies nicht im engen Sinne der politische Steuerungstheorie, sondern bezeichnet entsprechend des alltagsweltlichen Gebrauchs lediglich das intentionale Einwirken auf soziale Prozesse.

rierten Institutionalismus, namentlich Vorgänge politischer Steuerung in staatsnahen Sektoren, geworfen werden. Im Anschluss daran wird dann das Kategorienset des Ansatzes dargestellt und diskutiert, bevor das Konzept sukzessive für die konkreten Fragestellungen dieser Arbeit operationalisiert wird.

2.2.1 Gesellschaftliche Steuerung im Fokus

Wenn Vertreter des AI den Terminus Steuerung verwenden, so muss dieser gegenüber klassischen Konzeptionen von Steuerung als in drei Dimensionen erweitert verstanden werden. Die erste Erweiterung betrifft die Vorstellung vom Subjekt der Steuerung. An die Stelle eines unitarischen staatlichen Steuerungssubjekts tritt im akteurzentrierten Institutionalismus eine „Pluralität keineswegs einheitlich handelnder Akteure“ (Schrader 2008, S. 40). In der Realität zeigt sich oft, dass die an Steuerung beteiligten Akteure nicht nur uneinheitlich, sondern kompetitiv oder antagonistisch handeln.

Die zweite Erweiterung betrifft die Trennung zwischen einem aktiven, steuernden und einem passiven, gesteuerten Teil der Gesellschaft. Die unter dem ersten Punkt beschriebene Pluralisierung des Steuerungssubjekts bedeutet auch die Teilhabe nichtstaatlicher Akteure an gesellschaftlicher Steuerung, womit die Abgrenzung zwischen aktivem Subjekt und passivem Objekt von Steuerung verschwindet. Zivilgesellschaftliche Akteure kommen als aktive Teilnehmer an Steuerungskonstellationen in den Blick, zugleich bleiben sie Teil des zu gestaltenden Feldes. Gesellschaftsgestaltung wird als komplexer Prozess zwischen Fremd- und Selbststeuerung neu konzipiert. Darin inbegriffen ist auch, dass die Teilhabe an Steuerung in einer zeitlichen Dimension entgrenzt wird, insofern keine dauerhafte, gestaltungsmächtige Struktur angenommen wird, sondern vielmehr gestaltende Einflüsse aus wechselnden Konstellationen verschiedener Akteure erwachsen.

Als dritte Erweiterungsdimension schließlich erfährt die institutionelle und organisatorische Verfassung des zu steuernden Gesellschaftsbereiches eine erhebliche Aufwertung. Diese bildet als wichtiger Kontext aller Steuerungsversuche gewissermaßen einen Rahmen, vor dessen Hintergrund jedes Akteurshandeln stattfindet. Die konzeptionelle Grundannahme lautet „dass sich soziale Strukturen und soziale Akteure wechselseitig konstituieren“ (Zangl und Zürn 1999, S. 938). Hier wird direkt an neo-institutionalistische Interpretationen angeschlossen, inhaltliche Bezüge, aber auch Abgrenzungen werden im Fortgang noch ausgeführt.

Die ersten beiden Dimensionen verweisen dagegen deutlich auf den sozialwissenschaftlichen Governance-Diskurs,¹³ zu dessen deutschem Zweig Forscher aus dem Umfeld des MPI ebenfalls erheblich beigetragen haben. Das Anliegen dieses Zugriffs ist eine Rekonzeption von Steuerung als kollektive Handlungskoordination unter den Bedingungen interdependenter und hochkomplexer Gesellschaften. Kjær untersucht die Vielfalt der Begriffskonzepte und findet als gemeinsamen Kern: „This core has to do with the conception of governance as referring to something more than government. Governance processes include state as well as non-state actors who are bound together in a plurality of networks. Governance theories share a broad institutional background, and they are all reactions to perceived inadequacies of existing approaches within their sub-fields. Governance, therefore, is not just old wine in new bottles but denotes a new approach to the study of politics“ (Kjær 2004, S. 188 f.). Governance-Perspektive wie akteurzentrierten Institutionalismus eint das Interesse an einer adäquaten, wissenschaftlichen Fassung politischer Gestaltung in modernen, komplexen Gesellschaften. Während bei Governance den Ergebnissen des politischen Prozesses nur geringe Aufmerksamkeit gilt und tendenziell die Gesamtheit derartiger Prozesse vor den Vollzug einzelner Akteursinteraktionen gestellt wird, versucht der AI die Genese von Policies über gerade jene Einzelentscheide zu erklären. Der AI stellt gegenüber der Governance-Perspektive den politisch-strategischen Charakter von gesellschaftlicher Steuerung in den Vordergrund. Dieser Fokus entspricht dem Erkenntnisinteresse dieser Arbeit, wie es in Kapitel 5.4 ausgeführt wurde.

Phänomene gesellschaftlicher Steuerung liegen als Untersuchungsgegenstände auf der Makro- und Mesoebene. Es sind hier vorrangig kollektive, häufig korporative Akteure,¹⁴ die im Wettbewerb um Gestaltungsmöglichkeiten stehen. Dem wird im AI Rechnung getragen, indem die Austauschbeziehungen kollektiver Akteure im analytischen Fokus stehen. Unbeachtet dessen finden konkrete Interaktionen meist auf der Ebene einzelner Personen statt, die zwar als Vertreter ihrer Organisation handeln (sollen), zugleich aber selten frei von individuellen Handlungsorientierungen sind. Ein adäquater Untersuchungsrahmen muss daher in der Lage sein, die verschiedenen Ebenen als potenzielle Einflussfaktoren auf das Ergebnis zu thematisieren. Nicht zu vergessen ist die Einbettung sowohl der kollektiven als auch der individuellen Akteure in Rahmenbedingungen und Regeln, die wesentlich deren Verhaltensoptionen beeinflussen. Dies zu fassen gelingt, indem der akteurzentrierte Institutionalismus

13 Exemplarisch sei hier auf die Arbeiten von Benz (2004; 2007; 2009), Botzem et al. (2009), Dimmel/Pichler (2009) und Schuppert (2006; 2008) verwiesen. Mit der durchaus eindrucksvollen Karriere des Governance-Begriffes befasst sich beispielsweise Jann (2006).

14 Für eine Präzisierung des Akteursbegriffs und damit auch zur Unterscheidung zwischen kollektiven und korporativen Akteuren siehe Kapitel 6.2.3.

grundsätzlich eine Mehrebenenperspektive einnimmt (Mayntz und Scharpf 1995a, S. 44). Während komplexe Akteure von gesellschaftlichen Institutionen gerahmt sind, stellen sie selbst nach innen einen institutionellen Rahmen für die Handlungen individueller Akteure bereit, die zudem ebenfalls gesellschaftlichen Regeln unterliegen. Zusätzlich wirken zwischen institutionellem Kontext und Akteurshandeln viele weitere Faktoren, die auf die Akteure, ihre Handlungsabsichten, das Beziehungsgeflecht zwischen ihnen und die situative Einbettung der Handlung Einfluss nehmen. Alle diese Faktoren zusammen haben potenziell Anteil am Zustandekommen eines Ergebnisses und müssen folgerichtig in die Analyse einbezogen werden. Daraus resultiert der Untersuchungsbereich des akteurzentrierten Institutionalismus, wie er in Abbildung 3 dargestellt ist.

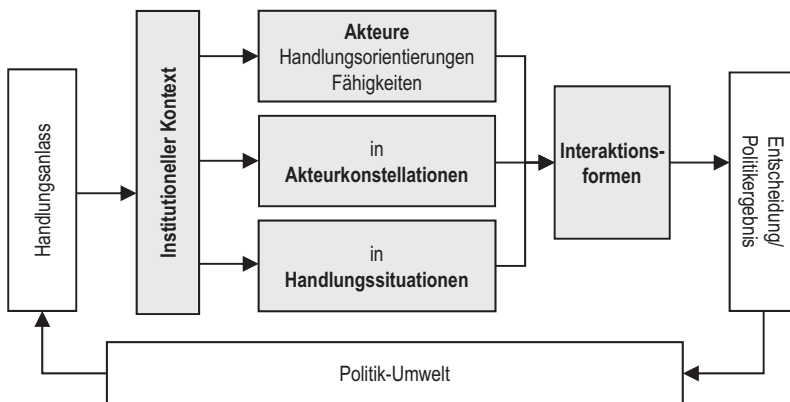


Abb. 3: Untersuchungsbereich des akteurzentrierten Institutionalismus (grau hervorgehoben) (Eigene Erstellung in Anlehnung an Scharpf 2006, S. 85)

Es wird spätestens an dieser Stelle deutlich, dass der hohe Anspruch der Berücksichtigung aller potenziellen Einflussfaktoren in der konkreten Anwendung die permanente Gefahr birgt, überkomplexe Studien zu erzeugen. Da der AI nicht nur hochauflösenden Einzelfallstudien generieren will, sondern durchaus durch analytische Abstraktion nach Wirkmechanismen hinter dem konkreten Fall sucht, ist er gezwungen, eine forschungsstrategische Lösung des Komplexitätsproblems zu finden. Dies ist aus meiner Sicht jedoch ein vorrangig methodisches Problem und soll daher erst weiter unten thematisiert werden.

2.2.2 Institutionenbegriff des akteurzentrierten Institutionalismus

Im AI wird unterschieden zwischen institutionellen Rahmenbedingungen und anderen, beispielsweise situativen, Kontextfaktoren, die ebenfalls als potenzieller Einfluss auf ein politisches Ergebnis konzipiert werden. Diese nichtinstituti-

onellen Einflüsse werden anerkannt, innerhalb des Ansatzes jedoch nicht weiter zum Thema gemacht. Dies kennzeichnet ein eigenes Institutionenverständnis, das Mayntz/Scharpf wie folgt festlegen: „Er [der akteurzentrierte Institutionalismus, JK] beschränkt sich nicht auf politische Institutionen, er arbeitet mit einem engen Institutionenbegriff, er betrachtet Institutionen sowohl als abhängige wie als unabhängige Variablen, und er schreibt ihnen keine determinierende Wirkung zu. Institutionelle Faktoren bilden vielmehr einen – stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden – *Handlungskontext*“ (1995a, S. 43 Herv. i. O.). Institutionen im Sinne des akteurzentrierten Institutionalismus sind Regeln, die „einer Gruppe von Akteuren offen stehende Handlungsverläufe strukturieren“ (Scharpf 2006, S. 77), ohne diese zwingend zu sanktionieren oder zu determinieren. Dies steht im Widerspruch zu der oben dargestellten Sichtweise des Rational-Choice-Ansatzes, wo Institutionen die Wahl zwischen verschiedenen Handlungsalternativen in Hinsicht auf ihren Beitrag zur Zielerreichung rationalisieren. Dennoch geht das hier vertretene Verständnis ausdrücklich nicht über den Charakter von Regeln hinaus, wie dies mit der kulturalistischen Aufweitung des Begriffes im soziologischen Institutionalismus der Fall ist. Generell, so Schimank, könne eine deutliche Distanzierung von dieser Strömung des Neo-Institutionalismus festgestellt werden, wogegen viele Ideen aus historischem wie Rational-Choice-Institutionalismus aufgegriffen würden (2007a, S. 170).

Die Konzeption nicht-determinierender Institutionen¹⁵ folgt für Mayntz und Scharpf vorrangig aus der empirischen Anschauung, sind es doch gerade die gestaltungsmächtigen Akteure, die durch ihr Handeln im politischen Prozess auch unter weitgehend unveränderten institutionellen Bedingungen Wandel erzeugen können. Akteure handeln also vor dem Hintergrund eines spezifischen Kontexts von Institutionen. Dieser Kontext mag in vielen Punkten auch vorbestimmen, welche Handlungen adäquat sind. Dennoch haben die politisch Handelnden innerhalb des gegebenen institutionellen Rahmens Entscheidungsmöglichkeiten und können mithin strategisch agieren. Die empirische Realität zeigt weiter, dass Akteurshandeln auf den institutionellen Rahmen zurückwirkt und dieser dadurch verändert wird. In bestehenden Handlungskontexten sind die institutionellen Rahmenbedingungen üblicherweise relativ stabil, denn alle Beteiligten „verlassen sich [...] auf ihre Koordinationsfunktion“ (Scharpf 2006, S. 82) und reproduzieren durch ihr Handeln die bestehenden Regeln. Dies macht Veränderungen aufwändig und verweist zugleich auf die Bedeutung

15 Dies gilt sowohl für unmittelbare wie für mittelbare Beeinflussung von Akteurshandeln, wie Mayntz und Scharpf ausdrücklich betonen und unterscheidet den Ansatz damit auch von sogenannten „krypto-deterministischen“ Konzepten (1995a, S. 45). „Institutionen sind [...] normative Vorgaben“ und damit „eine, aber keineswegs die einzige oder stets stärkste Determinante des Handelns“ (Schimank 2007a, S. 172).

früher Prozessphasen, in denen mit der Etablierung eines institutionellen Arrangements zukünftige Handlungsoptionen über weite Zeiträume eingeschränkt werden. Hier schließt der akteurzentrierte Institutionalismus ausdrücklich an Bestände des Konzepts der Pfadabhängigkeit an (vgl. ex. Pierson 2000; Crouch und Farrell 2004; Werle 2007). Dort wird argumentiert, dass mehrere Eigenschaften der Politics-Dimension als Mechanismen der Selbstverstärkung wirken, und so Abweichungen von einem einmal eingeschlagenen (institutionalisierten) Handlungspfad tendenziell unwahrscheinlich machen. Dies sind Pierson zufolge (2000, S. 257 ff.; vgl. auch Werle 2007, S. 123 f.):

- der kollektive Charakter von Politik (je mehr Akteure betroffen sind, desto höher ist der Koordinationsbedarf und desto höher die Wahrscheinlichkeit geringen Wandels),
- die institutionelle Dichte im Kontext politischer Prozesse (je komplexer der institutionelle Rahmen, auf dessen Grundlage Akteure entscheiden, desto unwahrscheinlicher wird inkonformes Verhalten),
- asymmetrische Machtverhältnisse und politische Autorität (Begünstigte nutzen Institutionen zur Stabilisierung des für sie günstigen status quo, über die Zeit stabilisieren sich daher Machtverhältnisse und Institutionen gegenseitig),
- die vorgenannten Eigenschaften bedingen eine hohe Komplexität und Mehrdeutigkeit politischer Prozesse, so dass sowohl die Beurteilung der Auswirkung konkreter Institutionen als auch korrigierende Eingriffe schwierig bis unmöglich sind.

Der institutionelle Rahmen, dies ist aus meiner Sicht entscheidend, ist ausdrücklich nicht in konkreten Variablen zu fassen und zu operationalisieren, sondern dient lediglich als „Sammelbegriff zur Beschreibung der wichtigsten Einflüsse auf [...] Akteure mit ihren Handlungsorientierungen und Fähigkeiten, Akteurkonstellationen und Interaktionsformen“ (Scharpf 2006, S. 78). Wenn Institutionen lediglich als Handlungskontext verstanden werden, bedeutet dies zwingend, dass sie selbst passiv sind. Sie handeln nicht selbst, wie Nullmeier feststellt (2000, S. 270; ebenso Mayntz und Scharpf 1995a, S. 49). Damit ist ausgeschlossen, dass politische Outcomes allein als Resultat der institutionellen Verfasstheit erklärt werden können, vielmehr steht als unmittelbare Ursache grundsätzlich das Handeln der Akteure im Fokus der Analyse. Institutionen, so die Prämisse, wirken immer nur als „remote cause“ (Mayntz und Scharpf 1995a, S. 46). Die Hauptaufgabe institutioneller Regelungen liegt in der Reduzierung von Erwartungsunsicherheit, womit organisiertes soziales Akteurshandeln erst ermöglicht wird (Scharpf 2006, S. 78 ff.). Als Institutionen werden all

jene Regeln gefasst, die für bestimmte Situationen Verhalten oder Verfahren normieren, die die Verfügung über Handlungsressourcen regulieren oder die Beziehungen zwischen spezifischen Akteuren strukturieren. Zudem werden gerade korporative Akteure durch institutionelle Regeln mit Aufgaben und Kompetenzen ausgestattet, es werden Interaktionsanlässe und Handlungsarenen mit bestimmten Entscheidungsregeln definiert (vgl. Mayntz und Scharpf 1995a, S. 47 f.). Daher empfehlen Mayntz und Scharpf analytisch bei den institutionellen Rahmenbedingungen der beforschten Interaktion zu starten. Denn ist dieses Regelset einmal bekannt, so verfüge man zugleich über wesentliche Informationen zu den beteiligten Akteuren, deren Handlungsmöglichkeiten, Wahrnehmungen und Entscheidungstendenzen (ebd., S. 49). Diese Analyse-richtung liegt konzeptionell wie pragmatisch nahe, denn die „Informationskosten der empirischen Forschung“ lassen sich so senken (Scharpf 2006, S. 81).

2.2.3 Komplexe und individuelle Akteure

Akteure stehen, das macht bereits der Name deutlich, im Mittelpunkt des Ansatzes. Wiederum ergibt sich aus dem Anwendungsbereich eine erste Präzisierung des an sich unklaren Begriffs: In Prozessen gesellschaftlicher Steuerung sind es zumeist komplexe Akteure, die miteinander interagieren, wenngleich die eigentliche Interaktion stellvertretend von Individuen vollzogen wird. Es ist theoretisch nicht problemlos, überindividuelle Organisationsformen als Akteure zu behandeln und ihnen damit die Fähigkeit zu intentionalem Handeln zuzugestehen (exemplarisch Werle und Schimank 2000; Fischer 2009). Dies ist dann möglich und sinnvoll, wenn auf die Kollektive bestimmte Wesensmerkmale zutreffen. Dazu gehört, dass deren Verhalten und Entscheidungen durch Faktoren erklärbar sind, die nicht individuell, sondern auf übergeordneter Ebene definiert werden (Scharpf 2006, S. 97). Als Mindestbedingung für die Behandlung einer überindividuellen Einheit als Akteur gilt, dass die daran „beteiligten Individuen die Absicht haben, ein gemeinsames Produkt zu schaffen oder ein Ziel zu erreichen“ (ebd., S. 101; vgl. Schimank 2010, S. 329). Bloße Aggregate individueller Akteure sind daher nicht als komplexe Akteure zu behandeln. Erst indem die individuellen Handlungen einer gemeinsam geteilten Intention bewusst zugeordnet werden, wird ein komplexer Akteur konstituiert; die einzelnen individuellen Akteure sind dann zumindest hinsichtlich der Verfolgung dieses gemeinsamen Zieles in ein größeres Ganzes integriert. Weiterhin ist bedeutsam, in welchem Umfang die zur Zielverfolgung nötigen Ressourcen kollektiviert sind bzw. bei den Individuen verbleiben. Es ist offensichtlich, dass der Grad Integration in den Dimensionen Ziele und Ressourcen erheblich variieren kann, dies sind wichtige Unterscheidungsmerkmale für verschiedene Typen komplexer Akteure. Während kollektive Akteure von den Interessen ihrer Mitglieder abhängen, sind korporative Akteure wesentlich stärker von individuel-

len Intentionen entkoppelt. Korporative Akteure verfolgen eigene Ziele und verfügen dazu über eigene Ressourcen, sie entscheiden ähnlich wie individuelle Akteure autonom über ihre Handlungsoptionen. Ihr Integrationsgrad ist hinsichtlich beider Dimensionen sehr hoch. Scharpf trennt analytisch zumindest vier Typen komplexer Akteure, wie in Abbildung 4 deutlich wird. Er weist aber zugleich darauf hin, dass in der Realität zahlreiche Zwischen- und Mischformen auftreten. Entscheidend sei, dass in jedem einzelnen Fall zu klären sei, ob und wenn ja in welchem Umfang die Bedingungen erfüllt sind, eine Gruppe von Individuen als einheitlichen Akteur zu behandeln (2006, S. 107).

		Bezug von Intentionen und Handlungsorientierungen	
		separat	kollektiv
Kontrolle über Handlungsressourcen	separat	Koalition	Soziale Bewegung
	kollektiv	Club	Formale Organisation, Verband, Korporation

Abb. 4: Typen komplexer Akteure (in Anlehnung an Scharpf 2006, S. 102)

Die Unterscheidung unterschiedlicher Formen komplexer Akteure ist dabei aber vorrangig theoretisch bedeutsam, empirisch kommen in Steuerungskonstellationen zumeist Organisationen aus dem vierten Feld des Schemas in den Blick. Die hier zu verortenden Akteursformen zeichnen sich durch eine relative Dauerhaftigkeit aus (Schimank 2010, S. 330), was durch bindende Vereinbarung der wechselseitigen Beziehung zwischen Organisation und Mitgliedern realisiert wird. Anhand des Charakters dieser konstituierenden Vereinbarung lassen sich wiederum zwei Subtypen formaler Organisationen unterscheiden (ebd., S. 331 ff.). Auf der einen Seite stehen „Interessenorganisationen“, die von unten durch freiwilligen Zusammenschluss ihrer Mitglieder konstituiert werden. Sie bleiben deren Interessen eng verbunden und sind durch eher demokratische Binnenstrukturen gekennzeichnet. Auf der anderen Seite finden sich „Arbeitsorganisationen“, die vorrangig durch die Erbringung einer Leistung von oben konstituiert sind. Da hier die Organisationsmitglieder keinen individuellen Vorteil durch die Zusammenlegung ihrer Ressourcen realisieren können, bedarf es der vertraglich-bindenden Zusage anderer Anreize, in der Regel in Form von Arbeitsentgelt. Die innere Koordination dieses Subtyps korporativer Akteure erfolgt hierarchisch vom Träger der Organisation zu den Mit-

gliedern; anstelle einer „multilateralen Verhandlungskonstellation“ stehen hier viele bilaterale Tauschbeziehungen zwischen Organisation und Mitarbeitern (ebd., S. 338). In gemischten Steuerungskonstellationen mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren entsprechen erste typischerweise dem Typus Arbeitsorganisation, während zweite meist als Interessenorganisationen zu charakterisieren sind. Die genannten Merkmale sind dort für eine angemessene Rekonstruktion des Verhältnisses zwischen komplexen und individuellen Akteuren bedeutsam.

Für die Untersuchung überindividueller Akteure ist in besonderem Maße wichtig, ob diese in der Lage sind, strategisch zu Handeln. Diese Eigenschaft kann bei individuellen Akteuren grundsätzlich vorausgesetzt werden und meint, dass sie anhand subjektiver, aber dennoch realistischer Einschätzungen der Handlungssituation in der Lage sind, auf die Risiken und Chancen der jeweiligen Akteurkonstellation zu reagieren. Unabhängig davon, ob diese Reaktion streng unter der Maßgabe der eigenen Gewinnmaximierung erfolgt (wie dies im Rational-Choice-Institutionalismus unterstellt wird) oder ob andere strategische Orientierungen ergänzt werden: Es liegt auf der Hand, dass für kollektive Akteure die Voraussetzungen von Strategiefähigkeit anders konzipiert werden müssen (vgl. Scharpf 2006, S. 107 ff.; Raschke und Tils 2013, S. 273 ff.).¹⁶ Hier ist die Binnengestalt des jeweiligen Kollektivs angesprochen, wobei zum einen Formen kollektiver Informationsverarbeitung, zum anderen die Integration von Präferenzen in den Blick kommen. Anders formuliert: Um in der Auseinandersetzung um gesellschaftliche Steuerung strategisch zu handeln, muss ein kollektiver Akteur zunächst über kongruente Einschätzungen der politisch relevanten Situation sowie der diesbezüglichen (Grund-) Orientierungen bei seinen Mitgliedern verfügen. Im Anschluss daran müssen intern auftretende Konflikte effektiv gelöst und eine Präferenz für einen Handlungsverlauf entwickelt werden. Strategiefähigkeit hängt, soviel wird deutlich, wesentlich von organisationsinternen Regeln ab – womit wiederum an das oben bereits festgestellte Wesen des kollektiven Akteurs als institutionelle Rahmenbedingung für seine Mitglieder angeschlossen wird. Ob komplexe Akteure handlungsfähig sind, ist dabei keineswegs als unveränderliche Tatsache zu verstehen – die Fähigkeit zur Integration der Ressourcen und Handlungsorientierungen seiner Mitglieder mag vielmehr im Zeitverlauf und themenbezogen variieren (vgl. Mayntz und Scharpf 1995a, S. 50). Probleme mit der Handlungsfähigkeit treten vor allem

16 Wiesenthal arbeitet die strategische Einigungsfähigkeit von Akteurkonstellationen als zentralen Erfolgsfaktor historischer Sozialreformen heraus. Maßgeblich sei die Überbrückung der "Mesoebenen-Problematik" der Handlungskoordination von Interessengruppen in Hinblick auf ein gemeinsames Ziel (2003, S. 64 f.).

im Umgang mit neuartigen Probleme auf, für die keine routinemäßigen Strategien angewandt werden können (Scharpf 2006, S. 109 f.).

Obwohl es vorrangig verschiedene Formen kollektiver Akteure sind, die in Prozessen gesellschaftlicher Steuerung interagieren, bestehen diese natürlich immer aus Mitgliedern und letztlich aus einzelnen Menschen. Im akteurzentrierten Institutionalismus wird dennoch vorrangig die Ebene der Organisationen bzw. kollektiven Akteure fokussiert, die Mikroebene behandelt der Ansatz strukturell nachrangig. Solange das Handeln kollektiver Akteure durch den institutionellen Rahmen und situative Bedingungen ausreichend erklärt werden kann, werden die im Auftrag der Organisation handelnden Akteure ausgeblendet bzw. mit der Organisation gleichgesetzt (Mayntz und Scharpf 1995a, S. 50). Die Beziehung zwischen kollektivem und individuellem Akteur ist grundsätzlich von Handlungsspielräumen in beiden Richtungen gekennzeichnet. Das Ausmaß der Autonomie des Individuums wächst dabei in der Regel mit dessen Organisationsrang – weshalb es bei Interaktionen zwischen kollektiven Akteuren einen erheblichen Unterschied machen kann, durch wen die Organisationen repräsentiert werden. Der Stellenwert autonomen Handelns für die Organisation steigt in Handlungssituationen, die innovativen Charakter haben und damit nicht im Rahmen der vorhandenen Strategien bearbeitbar sind. Die schwindende Strategiefähigkeit des Kollektivs kann hier durch Handeln eines Individuums substituiert werden, wenn dieses durch seinen Organisationsrang über eine hohe Verpflichtungsfähigkeit gegenüber der Organisation verfügt (ebd., S. 51). In solchen Fällen muss analytisch den individuellen Akteuren und ihren Handlungsorientierungen ein größerer Stellenwert beigemessen werden.

Nach den vorangegangenen Ausführungen sei hier nochmals an den Anspruch des akteurzentrierten Institutionalismus erinnert: Ziel ist die Rekonstruktion komplexer Formen der Interaktion von Akteuren unter institutionellen Rahmenbedingungen. Eine angemessene Konzeption der Akteure ist Voraussetzung zur Erklärung von deren Handeln, mehr aber nicht. Auf den vergangenen Seiten wurden bereits mehrfach die Begriffe Handlungsorientierung und Fähigkeiten benutzt, ohne diese jedoch zu erklären. Dies wird im Folgenden nachgeholt, bevor dann auf den Interaktionscharakter politischer Auseinandersetzungen eingegangen wird.

Orientierungen und Fähigkeiten bilden im AI die Entscheidungsgrundlage für jedes Handeln der Akteure. Die Kategorie Fähigkeiten wird sehr breit verstanden und umfasst schlicht alle Ressourcen, die zur Beeinflussung eines Ergebnisses genutzt werden können. Neben den materiellen und personellen Bedingungen des Akteurs im weiten Sinne kommen hier erneut die institutionellen Rahmenbedingungen in den Blick, weil diese Verfahrensvorschriften machen und die Verteilung von Kompetenzen, Partizipationsrechten und Vetorechten

regulieren (vgl. Scharpf 2006, S. 86). Als Einflussfaktor auf das Handeln sind nicht die generellen Ressourcen eines Akteurs bedeutsam, sondern die in der jeweiligen Situation und für den spezifischen Handlungsgegenstand verfügbaren (Witte 2006, S. 69). Akteure können stets nur im Rahmen ihrer jeweiligen Fähigkeiten handeln, daher müssen diese analytisch verfügbar gemacht werden. Komplexer und empirisch anspruchsvoller¹⁷ ist dagegen die Konzeption von Handlungsorientierungen als dritter Bezugspunkt. Der Begriff umfasst gewissermaßen die weichen Anteile an der Akteursentscheidung und inkludiert dabei die Wahrnehmung der Handlungssituation einerseits und strategische Präferenzen andererseits. Letzteres umfasst dabei Interessen, normative Rollenerwartungen und Identität. Dieses Set weicher, aber handlungsleitender Faktoren ist notwendig, weil Akteure in kontingenten Handlungsumfeldern nicht über alle Informationen verfügen können, die zur rationalen Auswahl einer Handlungsalternative notwendig sind. Handlungsorientierungen reduzieren diese Komplexität erheblich und machen so Entscheidungen für die eine oder andere Alternative erst möglich – selbst wenn es nur ein Bauchgefühl sein sollte, das eine Priorität begründet.

2.2.4 Akteurkonstellationen in Interaktionssituationen

In den vorangehenden Kapiteln wurden mit den institutionellen Rahmenbedingungen und den darin eingebetteten politischen Akteuren Bestandteile des Ansatzes diskutiert, die keinen Alleinstellungscharakter gegenüber den eingangs dargestellten Strömungen des Neo-Institutionalismus haben. Lediglich die begriffliche Fassung variiert im einen oder anderen Punkt – darauf wurde hingewiesen. Der nun folgende Abschnitt thematisiert dagegen mit dem Zuschnitt auf politische Prozesse den Punkt, in dem der AI konzeptionell über neo-institutionalistische Ansätze hinausgeht. Weil Vorgänge der politischen Koordination durch die Beteiligung verschiedener Akteure ein hohes Maß an Kontingenz aufweisen, mit dem sich die Beteiligten im Handlungsprozess auseinandersetzen, reicht es nicht aus, einzelne Akteure sowie den institutionellen Kontext detailliert zu kennen. Vielmehr spielt in der Realisierung eines Outco-

17 Dies ist komplex, da hier das oben bereits diskutierte Mehrebenenproblem erneut auftritt. Die anstelle komplexer Akteure handelnden individuellen Akteure rekurren im Rahmen der Repräsentationsrolle auf die Orientierungen ihrer Organisation und besitzen zugleich individuelle Handlungsorientierungen. Oft genug spielen also mehrere Ebenen mit Präferenzen und Wahrnehmungen in die Entscheidung hinein, so dass zunächst die jeweilige Bezugseinheit geklärt werden sollte. Vereinfachend soll aber die Erfüllung der Rollenerwartungen angenommen werden (Scharpf 2006, S. 11–114). Das empirische Problem liegt vorrangig darin, dass die jeweils gültigen Handlungsorientierungen kaum beobachtet oder erfragt werden können. Zwar können aus den beobachtbaren Handlungen die akteursinternen Entscheidungsprozesse rekonstruiert werden, dies kehrt aber die im AI angelegte Analyserichtung um und würde damit in eine tautologische Erklärung führen (ebd., S. 110).

mes zusätzlich ein Set überindividueller Faktoren eine Rolle (vgl. Scharpf 2006, S. 87). Dieser interaktive Charakter von Prozessen politischer Steuerung wird analytisch in drei Kategorien gefasst, die allerdings ein hohes Maß an Interdependenz aufweisen. Erstens werden Handlungen stets in einem situativen Bezug rekonstruiert. Daneben kommt zweitens die Beziehungsstruktur der Akteure, die Akteurkonstellation in den Blick. Eng mit beiden verwoben ist als dritte Kategorie der Modus der Interaktionen. Alle drei Kategorien sind wegen ihrer Eigenschaft als handlungsprägende Regel Teil der institutionellen Verfassung eines konkreten politischen Prozesses. Zugleich werden sie im Vollzug der Interaktion reproduziert und sind damit Teil der Akteurshandlung. In ihrem Doppelcharakter manifestiert sich die für den akteurzentrierten Institutionalismus typische Interdependenz zwischen institutionellen Regeln und Akteurshandlungen.

Als Handlungssituation werden die zeitlichen wie inhaltlichen Rahmenbedingungen beschrieben, die als Spezifikation allgemeiner institutioneller Regeln wirken. Sie sind als Bezugspunkt für die tatsächliche Verfügbarkeit über Handlungsressourcen relevant und schränken das Set an strategisch nutzbaren Alternativen ein. In dem von Scharpf verwendeten Bild der Politikformulierung als Spiel entspräche die Situation etwa Zeit und Ort der Auseinandersetzung, gleichwohl ist weder dort noch bei Mayntz/Scharpf (1995a, S. 50) die Bedeutung der Situation gesondert herausgestellt. Die Situation als Konkretisierung generellerer Rahmenbedingungen ist meines Erachtens nicht zuletzt deshalb relevant, weil sie auf die mehrfache Abgeschlossenheit des Handlungsumfelds verweist. Gleichwohl umfasst eine Situation mehr als einen Augenblick (was letztlich in eine statische Betrachtung führen würde), sondern ist vielmehr als dynamischer Prozessabschnitt zu verstehen. Um tatsächlich Einfluss realisieren zu können, kommt es also nicht zuletzt auf das richtige Timing an.

Neben der Handlungssituation als Konkretisierung des Kontexts ist es die Kategorie Akteurkonstellation, die die konkreten Interaktionsbeziehungen zwischen den Akteuren beschreibt. Hier und in dem Punkt Interaktionsformen, der weiter unten ausgeführt wird, kommt das eingangs referierte veränderte Steuerungsverständnis zum Tragen. Die Akteurkonstellation beschreibt das gesamte Set von Akteuren mit ihren Fähigkeiten, Präferenzen und Wahrnehmungen insbesondere in ihren gegenseitigen Bezugnahmen. Das hier entstehende Bild des Steuerungsprozesses ist dabei als Momentaufnahme zu verstehen, es umfasst im Vokabular Scharpfs „die beteiligten Spieler, ihre Strategieoptionen, die mit verschiedenen Strategiekombinationen verbundenen Ergebnisse und die Präferenzen der Spieler in bezug [!] auf diese Ergebnisse“ (2006, S. 87). Man kann dies so verstehen, dass für jeden Akteur die Relevanz der Beziehungsstruktur im politischen Prozess daraus resultiert „dass er bestimmte Intentionen

nicht monologisch verfolgen kann, sondern auf die Koordination mit anderen angewiesen ist“ (Schimank 2007b, S. 221). In anderen Worten: Alle Akteure antizipieren die Handlungen der anderen und richten sich strategisch danach aus – dies konstituiert als Geflecht wechselseitiger Beeinflussungsbeziehungen die Akteurkonstellation. Die analytische Herausforderung besteht auch darin, die materiellen Konflikte des untersuchten Steuerungsfalls auf die Interaktionsbeziehungen zu projizieren (Scharpf 2006, S. 89 f.). Als geeignete Form der Darstellung empfiehlt Scharpf eine Spielmatrix, die alle relevanten Informationen in abstrahierter Weise enthält. Wenn das einer Interaktion inhärente Ausmaß an Konflikten als maßgebliches Kriterium genutzt wird, so können Konstellationen auf einem Kontinuum zwischen ausschließlichen Koordinationsproblemen und reinem Konflikt verortet werden. Zwischen den beiden Polen verortet Scharpf eine Vielzahl typischer Spielkonstellationen (ebd., S. 128 ff.). Unabhängig davon, ob zur Beschreibung der Akteurkonstellationen auf spieltheoretische Darstellungen zurückgegriffen wird, oder ob anderen Formen der Beschreibung der Vorzug gegeben wird, umfasst das Bild doch viele in Bezug auf diese Interaktion relevanten Informationen, insbesondere auch zu den immanenten Konflikten und Machtbeziehungen. Die Kategorie Akteurkonstellation definiert im AI Charakter und Ziel des Spiels sowie Art und Anzahl der Mitspieler.

Trotz der Bedeutung struktureller Merkmale der Interaktionsbeziehung hat der Modus der Koordination von Akteurshandlungen analytisch das größte Gewicht (Mayntz und Scharpf 1995a, S. 60). Diesen beschreibt die Kategorie Interaktionsformen. Sie definiert, welche Spielzüge zulässig sind. Beide Kategorien sind eng verknüpft; zusammengenommen ergibt sich ein Schema zur Beschreibung der Konfliktlösungskapazität eines Interaktionssystems (Scharpf 2006, S. 92 f.). Anhand des Ausmaßes individueller Handlungsautonomie lassen sich dann als „abstrahierte Grundformen [...] die einseitige oder wechselseitige Anpassung, die Verhandlung, die Abstimmung und die hierarchische Entscheidung“ (Mayntz und Scharpf 1995a, S. 61) trennen. Dies steht in engem Zusammenhang mit dem Konzept der Governance-Formen zwischen den beiden Extremen Markt und Hierarchie (vgl. ebd., S. 60 ff.; Schimank 2007a, S. 173).¹⁸ Bedeutsam ist, dass zwischen der institutionellen Gestalt einer Interaktionsstruktur und den dort verfügbaren Interaktionsmodi eine Verknüpfung existiert: Interaktionsformen unterscheiden sich hinsichtlich des notwendigen

18 Eine ausführliche Diskussion der verschiedenen Governance-Formen findet sich beispielsweise bei Benz et al. (2007) oder Botzem (2009). Empirisch tragen die beobachtbaren Koordinationsformen meist Merkmale unterschiedlicher Typen. In Konstellationen der politischen Steuerung entwickelter Demokratien dominieren dabei komplexe Formen horizontaler Koordination (vgl. Mayntz und Scharpf 1995a, S. 62, 1995b), wie asymmetrische Verhandlungssysteme oder Netzwerkstrukturen.

Minimums an institutioneller Strukturierung, da diese in unterschiedlichem Maße geeignet sind, bestimmte Interaktionsformen zu stützen und damit erfolgreiche Problemlösung zu realisieren (Scharpf 2006, S. 91 ff.). Vereinfacht kann dies auf die Aussage reduziert werden, dass mit wachsendem Regulierungsgrad des Kontexts sowohl die Asymmetrie als auch die Verbindlichkeit der nutzbaren Interaktionsformen steigen können. Diesen Zusammenhang stellt übersichtlich Abbildung 5 dar.

Effektiv verfügbare Interaktionsformen	Institutionalisierungsgrad des Handlungskontextes				
		Anarchisches Feld	Netzwerk	Verband	Organisation oder Staat
	Einseitige Anpassung	+	+	+	+
	Verhandlung	(+)	+	+	+
	Mehrheitsentscheidung	-	-	+	+
	Hierarchische Steuerung	-	-	-	+

Abb. 5: Effektive Interaktionsformen in Handlungskontexten (in Anlehnung an Scharpf 2006, S. 91)

Hierarchische Steuerung stellt als asymmetrischer Interaktionsmodus die höchsten Anforderungen an die Institutionalisierung und führt deswegen nur in stark vorstrukturierten Kontexten zu effektiven Problemlösungen. Zugleich kann hier aber das höchste Maß an Verbindlichkeit in Bezug auf die Problemlösung erreicht werden.

Zusammengenommen bietet der akteurzentrierte Institutionalismus ein breites Repertoire an analytischen Werkzeugen. Dabei wurde der Ansatz für die präzise Rekonstruktion und Erklärung bestimmter sozialer Vorgänge, nämlich Prozessen der politischen Steuerung in staatsnahen Sektoren geschaffen. Aus der Empirie solcher Gegenstände ergeben sich eine Vielzahl argumentativer Binnenbezüge und interdependenter Beschreibungen. Damit liegt es auf der Hand, dass der Ansatz eine Tendenz zu überkomplexen Analysen hat. Dieses Risiko bleibt bestehen, obwohl die Anwendung stets in absteigenden Abstraktionsebenen erfolgen soll. Es muss also nichts idiosynkratisch erklärt werden, wenn auf übergeordneten Ebenen, insbesondere in den institutionellen Bedingungen, hinreichende Erklärungen vorfindbar sind (Mayntz und Scharpf 1995a, S. 66 f.).

In der konkreten forschungspraktischen Nutzung ist es dennoch stets notwendig, das umfassende Erklärungsmodell auf die jeweilige Forschungsfrage zu beziehen und zugleich auf die notwendigen Analyseebenen einzuschränken.

2.3 Anwendung der Analysekategorien auf den Forschungsgegenstand

Gegenstand des folgenden Teils ist es, empirische Bedingungen des Forschungsfeldes und analytisches Werkzeug aufeinander zu beziehen. Daneben erfüllt er aber noch zumindest zwei weitere Funktionen, indem er zum einen als Bezugspunkt für die Auswahl und Anpassung des methodischen Werkzeugs dient und zum anderen ein konsistentes Gerüst für die Erarbeitung der drei Fallstudien bereithält. Aus diesen Gründen habe ich mich in der Konzeption der Arbeit für die Trennung zwischen einem eher abstrakten Teil der Vorstellung des theoretischen Rahmens und einen eher konkreten Teil der Anwendung auf den Forschungsgegenstand entschieden.

Als Richtschnur für die folgenden Passagen wird die doppelte Frage dienen, was aus den oben gemachten theoretischen Ausführungen für den Gegenstand dieser Arbeit folgt und wie das im Eingangskapitel umrissene Erkenntnisinteresse vor diesem Hintergrund präzisiert werden kann. Begonnen wird mit dieser Transformation auf der höchsten Abstraktionsebene, dem institutionellen Rahmen des untersuchten Politikprozesses, geendet wird mit einer gegenstandsbezogenen Präzisierung der Interaktionsmodi. Zu allen theoretischen Kategorien werden im Anschluss an eine kurze Ausführung zu deren Relevanz eine oder mehrere konkrete Fragen für die empirische Bearbeitung und Prüfung formuliert.

2.3.1 Institutioneller Rahmen der Entwicklungsprozesse

Als institutionelle Rahmenbedingungen kommen handlungsbeeinflussende Regeln auf mindestens zwei Ebenen in den Blick: Zum einen wirkt die nationale Polity als übergeordnete Rahmenbedingung. Bedingt durch den Zuschnitt des Themas ist hier eine komplexe Melange aus verschiedenen Politikbereichen relevant, dies sind Arbeits-, Wirtschafts- und Sozialpolitik und vor allen anderen natürlich die Bildungspolitik. Diese Multiperspektive spitzt sich im Politikfeld der beruflichen Bildung zu, in dessen institutioneller Verfasstheit daher ein Schlüssel zur Bearbeitung der Fragestellungen zu erwarten ist. Zum anderen sind es die im Entwicklungsprozess selbst angelegten Rahmenbedingungen, die als Regeln für die Interaktionen der Akteure wirken. Dies betrifft die Einrichtung eines Entwicklungsgremiums gleichermaßen wie die Auswahl der an

den Entwicklungen beteiligten Akteure und weitere strukturelle Eigenschaften. Während die institutionellen Bedingungen der beruflichen Bildung einen Bezugsrahmen bilden, der im Verlauf des Entwicklungsprozess weitgehend stabil bleibt, unterliegen die prozesseigenen Regeln dem direkten Zugriff der Akteure und müssen als dynamisch begriffen werden. Sie können in ihrer jeweiligen Ausgestaltung und ggf. Veränderung nur über die beteiligten Akteure rekonstruiert werden. Hieraus ergeben sich folgende Fragen:

- Welche institutionellen Rahmenbedingungen der nationalen Berufsbildung sowie ggf. anderer Politikfelder sind in der Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen relevant?
- Welche Regeln sieht der nationale Entwicklungsprozess selbst vor?

2.3.2 Akteure in der NQR-Entwicklung

Bezüglich der an den nationalen Umsetzungen des EQR beteiligten Akteure folgt aus der theoretischen Konzeption zunächst, dass hier mehrere Ebenen zu charakterisieren sind. Nahe liegend ist hier, die jeweiligen Organisationen sowie für sie handelnden individuelle Akteure in den Blick zu nehmen. Gleichwohl wird durch den Entwicklungsprozess als Rahmung eine weitere Ebene konstituiert, wenn die komplexen Akteure der verschiedenen Bänke gemeinsam handeln. Auf dieser Ebene aggregierter Interessen, namentlich der drei Gruppen Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Staat, erfolgt der primäre Zugriff dieser Arbeit. Die Akteur- bzw. Strategiefähigkeit der Fraktionen gilt es dabei immer zu prüfen, sie kann nicht als stabil vorausgesetzt werden. Zuletzt besteht die Option, dass sich im Verlauf des politischen Prozesses fraktionsübergreifend Koalitionen herausbilden, die ihrerseits als eigener Akteur konzipiert werden können. Insgesamt kommen also Akteure auf zumindest drei, gegebenenfalls sogar vier Ebenen in den Blick. Der analytische Ausgangspunkt und Fokus wird auf der Ebene der Akteurstrias und nicht auf der Ebene der einzelnen Organisationen liegen, die anderen Ebenen werden dann nach Bedarf hinzugezogen.

Legt man die oben bereits angeführten Dimensionen zur Charakterisierung der Akteure im Untersuchungsbereich dieser Arbeit an, so kann sowohl für die beteiligten staatlichen Gliederungen als auch für die sozialpartnerschaftlichen Organisationen konstatiert werden, dass sie sowohl hinsichtlich ihrer Handlungsorientierungen und Ziele als auch hinsichtlich der Kontrolle ihrer Handlungsressourcen und Fähigkeiten eine starke kollektive Ausprägung aufweisen. Alle drei Beteiligten der hier untersuchten Steuerungskonstellation tendieren deutlich zum Pol des korporativen Akteurs, wobei der jeweilige Charakter dennoch stets unter dem Vorbehalt einer Überprüfung im Einzelfall steht. Ebenfalls

an den konkreten Fällen zu prüfen sind die übrigen aufgeführten Akteurscharakteristika, sofern sie handlungsrelevant erscheinen. Besonderes Augenmerk wird hier den strategischen Präferenzen und den verfügbaren Handlungsressourcen gelten, daraus ergeben sich folgende Fragen:

- Welche Akteure sind an der Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen beteiligt?
- Über welche Ressourcen und Fähigkeiten verfügen sie im Entwicklungsprozess?
- Welche Handlungsorientierungen verfolgen die Akteure?

2.3.3 Politische Interaktion in der NQR-Entwicklung

Schließlich gilt es, die konkrete politische Interaktion während der Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen präzise zu erfassen. Zunächst kommen hier die situativen Eigenschaften in den Blick. Diese umfassen vor allem die zeitlichen und inhaltlichen Rahmungen des Prozesses als Konkretisierung des institutionellen Rahmens. Hier sollte nicht vergessen werden, dass die beteiligten Akteure zu unterschiedlichen Zeitpunkten des politischen Prozesses einbezogen wurden. Als erste Adressaten des europäischen Impulses waren in allen Ländern staatliche Akteure angesprochen. Diese haben per Selbstverpflichtung die Verantwortung für die Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen übernommen. Damit konnten sie als Agenda-Setter eine für den weiteren politischen Prozess als relativ stabil anzunehmende Interpretation der europäischen Vorgaben nicht zuletzt hinsichtlich des zeitlichen und inhaltlichen Zuschnitts des Prozesses vornehmen. Ähnliches gilt hinsichtlich bestimmter Merkmale der Kategorie Akteurkonstellation. Zwar geben der institutionelle Rahmen und der EQR als Handlungsanlass partiell vor, welche weiteren Akteure in den Prozess einzubeziehen sind und in welchen Beziehungen diese zueinander stehen. Gleichzeitig kann hier aber Agenda-Setting-Power der staatlichen Akteure eine Rolle spielen, z. B. wenn diese bestimmte zusätzliche Beziehungsstrukturen innerhalb des Prozesses einsetzen. Zugleich bezieht diese Kategorie über die Integration der materiellen Konflikte des politischen Problems in erheblichem Umfang die Anwendungsdimension mit ein. Je nach politischen Zielvorstellungen werden hier beispielsweise Verteilungskonflikte innerhalb des Berufsbildungsbereichs oder auch Auseinandersetzungen mit anderen Bildungsbereichen einbezogen. Dabei sind eigentlich alle Konfliktlinien und Koalitionen innerhalb der Konstellation der tripartistischen Steuerung aber auch nach außen denkbar. Hinsichtlich der Interaktionsformen schließlich wird zu prüfen sein, welche Problemlösungskapazität sie in Hinsicht auf die auftretenden Konflikte aufweisen. Nicht außer Acht gelassen darf dabei die institutionelle Struk-

tur des Entwicklungsprozesses. Bezüglich der Interaktion stellen sich die Fragen:

- Wie ist der Entwicklungsprozess situativ eingebettet?
- Wie ist die Akteurkonstellation zu charakterisieren (insbesondere hinsichtlich ihres Konfliktpotenzials und der Machtstrukturen)?
- Welche Interaktionsformen treten im Entwicklungsprozess auf und welche Problemlösungsfähigkeit besitzen diese unter den gegebenen institutionellen Strukturen?

2.3.4 Präzisierung des Untersuchungsbereichs

Das Zusammenspiel der genannten Faktoren in der Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen und die Entwicklung tragfähiger Erklärungen für die feststellbaren Unterschiede in Prozess und Ergebnis ist Gegenstand dieser Arbeit. Auf Basis der zurückliegenden Erörterungen kann nun der Untersuchungsbereich dieses Projekts genauer gefasst werden. Deutlich wird dies in einer Modifizierung von Abbildung 3 (s. o.).

Im direkten Vergleich zeigt sich, dass einige Vereinfachungen vorgenommen wurden. Die Reduzierung von Einflussfaktoren resultiert vor allem aus der Zusammenfassung der Kategorien Handlungssituation, Akteurkonstellation und Interaktionsform. Zugleich ist die Einschränkung des institutionellen Bezugsrahmens auf die Regeln und Bedingungen in der Politik der (dualen) Berufsausbildung eine deutliche Präzisierung. Dies schränkt auch die im Sinne dieser Arbeit

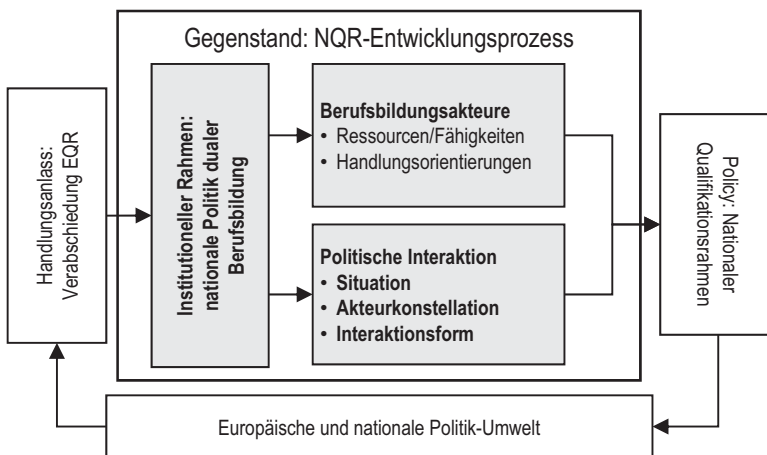


Abb. 6: NQR-Entwicklung als Gegenstand dieser Arbeit (eigene Erstellung)

relevanten Akteure ein. Klar wird auch, dass sowohl das Zustandekommen des EQR als auch die Gestalt der NQR hier lediglich Kontext sind. Gleichwohl ist gerade letzteres eine relevante Bezugsgröße des Vergleichs und kann daher nicht völlig ausgeklammert werden.

Begreift man die Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen in diesem Sinne als komplexen Politikprozess, so können daraus bestimmte Annahmen abgeleitet werden. Zunächst ist generell zu erwarten, dass die Umsetzung des EQR umso aufwendiger ist, je weniger der Gestaltungsimpuls dem institutionellen status quo ante in den nationalen Berufsbildungssystemen entspricht. Dies ist der Kern der Misfit-These (vgl. Börzel und Risse 2000, 2003). Weiter verkompliziert wird die Entwicklung, wenn anstelle eines technisch verstandenen Umsetzungsprozesses eine politische Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Interessengruppen tritt. Dies hat drei aufeinander aufbauende Voraussetzungen:

1. die Existenz entsprechend organisierter, politikfähiger Interessen (= Akteure)
2. deren Teilnahme am Entwicklungsprozess (= Akteurkonstellation)
3. die Perzeption des Entwicklungsprozesses als politisches Problem (= Handlungssituation).

Sind alle Punkte erfüllt, so hat dies für die Politikformulierung weitreichende Folgen. Im Modus politischer Aushandlung steigt die Kontingenz in Bezug auf Prozessverlauf und -ergebnis stark an. Die Entwicklung eines NQR wird komplexer und weniger vorhersehbar. Zugleich erweitert dies aber das Potenzial für innovative Politiklösungen erheblich. Gerade in Systemen mit dual organisierter Berufsbildung sind die Voraussetzungen für eine den Erwartungen der EU-Ebene entsprechende Umsetzung verhältnismäßig schlecht, weil die genannten Einflussfaktoren ungünstig sind. Aus der An- oder Abwesenheit der Faktoren allein lässt sich aber noch kein Politikergebnis vorhersagen. Vielmehr bedarf es detaillierter Kenntnisse über den Prozessverlauf und die darin eingeschlossenen Handlungssituationen, um die Genese der jeweiligen Policy nachvollziehen zu können.

3 Methodik und Design der Studie

Das vorangegangene Kapitel schloss mit einer Anpassung des theoretischen Modells an den Untersuchungsgegenstand sowie der Präzisierung einzelner Fragen vor diesem Hintergrund. Im nun folgenden Teil wird das methodische Vorgehen zur Bearbeitung dieser Fragestellungen dargestellt. Dabei sind mehrere Einzelpunkte zu unterscheiden, die jeweils in Unterkapiteln behandelt werden. Am Anfang steht die disziplinäre Verortung der Arbeit, gefolgt von der Darstellung des gewählten Forschungs- bzw. Vergleichsdesigns. Im Anschluss daran wird die für den empirischen Zugriff zentrale Frage der Auswahl geeigneter Vergleichsfälle sowie die zeitliche Einschränkung der Untersuchung diskutiert. Das nächste Unterkapitel thematisiert die hier gewählte Form des Interviews als wichtigste Erhebungsmethode und stellt die getroffenen Entscheidungen hinsichtlich der Auswahl geeigneter Gesprächspartner und der Konstruktion des Interviewleitfadens dar. Zudem wird die analytische Bearbeitung der Interviewdaten erläutert. Den Abschluss dieses Kapitels bildet eine Darstellung der zweiten Erhebungsmethode, hier wird kurz die Auswahl und Bearbeitung ergänzender Dokumente aus dem politischen Prozess erläutert.

3.1 Disziplinäre Verortung

Diese Arbeit ist eine empirisch-vergleichende Untersuchung eines bildungspolitischen Prozesses. Der Unterschied des komparativen Vorgehens im Gegensatz zur Analyse einzelner Fälle liegt im Erkenntnisinteresse: Durch den systematischen Vergleich können Wirkmechanismen und Erklärungen ermittelt werden, die über den Fall hinaus Gültigkeit besitzen. Dazu bedarf es eines methodisch kontrollierten Vorgehens, insbesondere der Kontrolle von Varianz durch gezielte Fallauswahl und -bearbeitung (vgl. Jahn 2011, S. 47 f.).

Mit der überschaubaren Zahl von drei Vergleichsfällen ist diese Studie eindeutig im Bereich der Small-N-Analysen zu verorten. Für den Bereich der vergleichenden Bildungspolitikforschung kann derzeit konstatiert werden, dass oft auf Designs mit kleinen bis sehr kleinen Fallzahlen zurückgegriffen wird, weil damit eine umfassende Berücksichtigung der vielfältigen und komplexen Einflüsse hinter Makrovariablen (Ebbinghaus 2009, S. 210) realisiert werden kann (vgl. exemplarisch Förster 2012; Randhahn 2011; Ioannidou 2010; Trampusch 2009). Dies ist zunächst unabhängig davon, ob die Fälle mittels quantitativer oder qualitativer Methodik bearbeitet werden. Obwohl diese Unterscheidung in zwei Lager üblich ist, ist sie nicht unbedingt hilfreich. Pickel et al. formulieren, dass „die bislang bestehende Diskrepanz zwischen quantitativen und qualitativen Ansätzen als hinderlich für den Erkenntnisfortschritt (nicht nur) in der

vergleichenden Politikwissenschaft ausgemacht“ werden könne (2009, S. 10). Sie schließen damit an die Position von King et al. an, die eine Unterscheidung zwischen zwei Paradigmen für methodologisch wie inhaltlich unbegründet halten. Dort wird vielmehr argumentiert, beiden Forschungsstilen läge dieselbe „logic of inference“ zu Grunde, die die Wissenschaftlichkeit des Vergleiches ausmache (2011, S. 3). Weil zwischen den beiden Polen eine Vielzahl ertragreicher Studien zu verorten sind, halte ich die Vorstellung eines Kontinuums für sinnvoller. Auch die vorliegende Arbeit trägt Merkmale beider Zugriffe, die Nähe zum qualitativen Paradigma ist aber erheblich größer.

Als Ergänzung sei hier auf die Differenzierung anhand des Gegensatzes von Fallzentrierung und Variablenzentrierung verwiesen (vgl. Ragin 1989, S. 34 ff.; Blatter et al. 2007, S. 124 ff.). Dort wäre die vorliegende Studie eindeutig der fallzentrierten Vorgehensweise zuzuordnen, für die ein Interesse an der umfassenden Erklärung komplexer, besonderer Fälle typisch ist. Die hohe Bedeutung des Einzelfalles in seiner Besonderheit hat Konsequenzen für das gesamte Design des Vergleichs, dies ist Thema des folgenden Unterkapitels.

3.2 Fallstudienbasierter Vergleich

Fallstudienbasierte Designs verbinden die Kombination mehrerer, zeitlich verbundener Beobachtungen mit deren Rückbezug auf theoretische Vorannahmen bzw. erwartete Ereignisse (Blatter et al. 2007, S. 125). Dieses Vorgehen bedingt die Stärken fallorientierter Studien: Komplexe und interdependente Phänomene können angemessen abgebildet und in ihrer historischen Einbettung erfasst werden. Durch den schrittweisen, verstehenden Nachvollzug von Prozessen ist diese Forschungsstrategie in besonderer Weise geeignet, den vielfältigen Einflüssen des Faktors Zeit auf soziale Phänomene gerecht zu werden (vgl. auch Muno 2009, S. 121 ff.).

Ebbinghaus (2009, S. 203 ff.) sieht diese Vorteile kleiner Fallzahlen ebenfalls, bringt aber zugleich Bedenken bezüglich der Generalisierbarkeit von small-N-Vergleichen zum Ausdruck, die seiner Ansicht nach durch eine Verbindung fallorientierter und qualitativ-konfiguraler Vorgehensweisen gelöst werden können. Die von Charles Ragin entwickelte „qualitative comparative analysis“ (Ragin 1989) baut auf das Konzept der boole'schen Logik und der Differenz zwischen hinreichenden und notwendigen Bedingungen auf. Ursprünglich war das Verfahren dazu auf dichotome Variablen angewiesen (sog. ‚crisp-set‘ QCA vgl. Rihoux und Meur 2009), in der Zwischenzeit existieren jedoch verschiedene Weiterentwicklungen, die diese Einschränkung relativieren (Cronqvist und Berg-Schlosser 2009; Ragin 2009; Schneider und Wagemann 2007; Caren und Panofsky 2005). In jedem Fall aber sind klare theoretische Vorannahmen zu

Wirkmechanismen oder Kausalitäten nötig, die die Relationen zwischen den Variablen beschreiben. Für explorative Zwecke ist QCA daher weniger geeignet. Außerdem, und dies ist für den hier thematisierten Gegenstand folgendermaßen, benötigt QCA eine Mindestzahl von etwa sechs bis acht Fällen.

Während in der Erziehungswissenschaft vorrangig deskriptive Fallstudien zu einzelnen Bildungssystemen sowie umfangreiche statistische Programme wie die internationalen Schülerleistungs-Studien durchgeführt werden, existieren in Politikwissenschaft und Bildungspolitikforschung zudem eine große Anzahl fallorientiert-vergleichender Untersuchungen mit kleinen Fallzahlen (vgl. Rohlfing 2009, siehe auch Kapitel 5.5). Diese haben gemein, dass sie mehr oder weniger deutlich zwischen Ländern und Fällen unterscheiden. Fälle sind in diesem Verständnis letztlich analytische Artefakte, die bestimmte Ausschnitte der Realität als Konfiguration von Variablen beschreiben. Die Begrifflichkeit des konfigurativen Vergleichs geht auf einen viel diskutierten Artikel von Sidney Verba (1967) zurück. Sein Anliegen war, die vergleichende Sozialwissenschaft zu einem theorieorientierteren Vorgehen zu bewegen. Um möglichst generelle Aussagen zu Kausalzusammenhängen und Interdependenzen zu erreichen, sollen Fälle als Konfiguration der relevanten Variablen verstanden und zur Prüfung theoretischer Postulate genutzt werden. Der Vorzug eines solchen Verständnisses liegt auf der Hand: Anstatt jeden Fall als kaum vergleichbares Unikum zu begreifen, wird durch analytische Abstraktion ein systematischer Vergleich möglich. Dessen Ertrag kann dann – durch Bezugnahme auf zugrunde liegende theoretische Konzepte und entsprechende Verortung der Ergebnisse – tatsächlich mehr als die Summe seiner Teile sein. Die Erfolgsfaktoren eines solchen Vorgehens sind an verschiedenen Stellen des Forschungsprozesses zu verorten: Zunächst bedarf es zumindest grundlegender Kenntnisse oder Vorannahmen zu den untersuchten Phänomenen. Darauf aufbauend erfolgt eine begründete Auswahl von Fällen, die hinsichtlich relevanter Faktoren kontrollierte Varianz aufweisen. Sodann erfolgt die methodisch kontrollierte Erhebung empirischer Falldaten und deren vergleichende Analyse. Im letzten Schritt sind Rückbezüge auf die eingangs vorgenommenen theoretischen Annahmen, deren Präzisierung, Entwicklung oder Reformulierung vorzunehmen, wobei insbesondere die Reichweite der Ergebnisse der Reflexion bedarf. Insgesamt werden so neben umfassenden Beschreibungen der Fälle und ihrer spezifischen Konfiguration Beiträge zur Theorieentwicklung möglich. Dieser Vorgehensweise folgt auch die hier vorliegende Arbeit.

Für die Frage, wie Bildungssysteme mit einem hohen Anteil dualer Berufsausbildung und der daraus resultierenden spezifischen Akteurkonstellations auf einen Steuerungsimpuls wie den EQR reagieren, ist die für einen Vergleich verfügbare Gesamtfallzahl stark eingeschränkt, die notwendigen Voraussetzun-

gen erfüllen nur eine knappe Handvoll Länder, wie im nächsten Teilkapitel ausgeführt werden wird. Zudem muss davon ausgegangen werden, dass die nationalen Entwicklungsprozesse durch vielfältige Rahmenbedingungen modelliert werden. Aus genannten Gründen wurde für die vorliegende Studie ein rekonstruktives Vorgehen gewählt.

3.2.1 Auswahl der Vergleichsfälle

Das Forschungsinteresse dieser Arbeit entstand ausgehend vom Fall Deutschland und der dort beobachtbaren, lebhaften Diskussion um die Umsetzung des EQR (vgl. Kapitel 5.4). Für die Auswahl der Vergleichsfälle wurde eine gegenstandsbezogene Strategie verfolgt, aus der letztlich ein Sample von drei Staaten resultierte. Aus dem Erkenntnisinteresse folgten also die Auswahlkriterien:

- Zum einen war dies die Existenz einer im Wesentlichen dual organisierten Berufsausbildung mit der für dieses Modell typischen Form der politischen Steuerung;
- zum anderen war es die volle Beteiligung am EQR-Prozess, also die Selbstverpflichtung zur Entwicklung einer entsprechenden nationalen Policy im vereinbarten Zeitrahmen.

Duale Berufsausbildungssysteme finden sich neben Deutschland noch in den beiden anderen deutschsprachigen Staaten Österreich und der Schweiz, in Luxemburg, Dänemark und zum Teil auch in den Niederlanden.¹⁹ In keinem der Staaten ist die gesamte Berufsausbildung dual organisiert, die anteilmäßige Bedeutung variiert erheblich. In den erstgenannten Staaten spielt der duale Teil der Berufsausbildung jedoch eine zentrale Rolle (vgl. Münk 2006; Tritscher-Archan und Nowak 2011, S. 37). Welche hohe Bedeutung dieser im internationalen Vergleich durchaus besonderen Form der Qualifizierung für den Arbeitsmarkt beigemessen wird, zeigt sich beispielhaft in Formulierungen wie der von Baetge, der für das deutsche System konstatiert, es stünde „national und international als Synonym für das Berufsbildungswesen der Bundesrepublik“ und gelte seit Jahrzehnten „als Prunkstück des deutschen Bildungswesens und als qualifikatorisches Fundament des deutschen Produktions- und Sozialmodells“ (2008, S. 545).

Am EQR-Prozess beteiligen sich derzeit 31 Staaten aus ganz Europa. Aus den eben genannten Staaten sind alle bis auf die Schweiz involviert, von dort aus

19 In den Niederlanden haben duale Berufsausbildungen einen Anteil von etwa einem Drittel, wohingegen vollzeitschulische Ausbildungen mit den verbleibenden zwei Dritteln deutlich dominieren (Visser 2011, S. 15). Angesichts dieses Verhältnisses kann rein quantitativ keine dominante Position der dualen Ausbildungen angenommen werden, weshalb die Niederlande hier nicht weiter berücksichtigt wurden.

wird jedoch die Entwicklung und Einführung des Europäischen und nationaler Qualifikationsrahmen sehr aufmerksam verfolgt. Nach aktuellem Kenntnisstand wird die Schweiz als Nachzügler ebenfalls eine nationale Kopplung an den EQR entwickeln und einführen (Schwarz 2011),²⁰ zum Start dieses Projekts hatte die Arbeit daran aber noch nicht begonnen. So reizvoll (und potenziell ertragreich, vgl. Busemeyer und Trampusch 2010; Trampusch 2010b) ein Vergleich innerhalb der deutschsprachigen Staatengruppe gewesen wäre, musste die Schweiz aus diesem Grund doch aus dem Kreis potenzieller Fälle gestrichen werden. Damit verblieben grundsätzlich neben Deutschland als gesetztem Fall noch drei weitere Staaten. Wegen der geringen Größe Luxemburgs und der sich hieraus ergebenden, sehr besonderen politischen Rahmenbedingungen wurde schließlich entschieden, auch auf diesen Fall zu verzichten. Aus diesen Überlegungen resultierten die Fälle Österreich und Dänemark als Basis des Vergleichs mit Deutschland.

Wissenschaftliches Vergleichen setzt möglichst kontrollierte Varianz über die untersuchten Fälle voraus. Nur so können über die detaillierte oder dichte Beschreibung (Geertz 2006, S. 3 ff.) einzelner Fälle hinaus Rückschlüsse auf allgemeine Wirkmechanismen, Kausal-Aussagen oder gar Gesetzmäßigkeiten getroffen werden. Wenn man analytisch weitgehend von den nationalen Eigenheiten abstrahiert und lediglich die relevanten Spezifika in den Blick nimmt, wird deutlich, dass es sich bei diesem Sample um einen Vergleich nach dem Prinzip größtmöglicher Übereinstimmung (vgl. das „Most Similar Systems Design“ bei Przeworski und Teune 1970) bei divergierendem Ergebnis handelt. In allen drei Staaten liegen mit der Existenz eines dualen Berufsbildungssystems und der entsprechenden Akteurs- bzw. Steuerungskonstellation weitgehend ähnliche institutionelle Rahmenbedingungen vor, die sich von den meisten anderen europäischen Staaten doch deutlich unterscheiden. Hinsichtlich verschiedener anderer Merkmale lässt sich natürlich auch erhebliche Varianz feststellen, diese wird in derart hoher Abstraktion jedoch auf bloßen Kontext reduziert.

20 Diese auf Freiwilligkeit setzende Strategie des sog. autonomen Nachvollzugs von EU-Initiativen kann in vielen Politikfeldern beobachtet werden. Obwohl sie selbst kein Mitglied der EU ist, orientiert sich die eidgenössische Politik seit der Ablehnung des Beitritts zum EWR 1992 regelmäßig an den Vorgaben der EU und vollzieht diese oft mit einem gewissen Abstand in nationalem Recht nach. Der Begriff der Autonomie wird in diesem Zusammenhang oft als irreführend kritisiert, steht doch hinter der Freiwilligkeit meist manifester Druck, z. B. durch die enge wirtschaftspolitische Verknüpfung zwischen der Schweiz und den Staaten der EU. Für die Hochschul- und Berufsbildungspolitik analysiert Bieber (2010) den Schweizer Umgang mit Europäischen Politikinitiativen und kommt zum Ergebnis, dass Schweizer Akteure eine Strategie des „Europe à la Carte“ verfolgen, also nur jene Elemente europäischer Politik übernehmen, die zu ihrer jeweiligen Agenda passen.

Das gewählte Sample ist unter anderen Gesichtspunkten ebenfalls interessant, diese hatten für die Auswahl jedoch keine Bedeutung und sind insofern nur als Nebeneffekt zu sehen. Dennoch soll diesen Punkten jeweils ein kurzer Exkurs gewidmet werden. Die drei untersuchten Staaten stehen zueinander in engen wirtschaftlichen Austauschbeziehungen. Dies zeigt sich nicht zuletzt an nicht unbedeutenden Arbeitskräfte-Wanderungen. Aus deutscher Sicht mag aufgrund der schieren volkswirtschaftlichen Größe die Anerkennung von Qualifikationen im Ausland eine verschwindende Rolle spielen, für die beiden deutlich kleineren Volkswirtschaften Dänemark und Österreich ist eine deutlich stärkere Außenorientierung feststellbar. Für beide Staaten ist das große Deutschland in dieser Hinsicht wichtiger Partner, so dass die deutsche Bildungspolitik durchaus aufmerksam verfolgt wird. Es kann also vermutet werden, dass auch die deutsche Umsetzung des EQR einen relevanten Bezugspunkt für die entsprechenden Prozesse in Österreich und Dänemark darstellt – ob dies in den Entwicklungen tatsächlich so zutrifft, ist zu prüfen.

Aus deutscher Sicht werden sowohl Dänemark als auch Österreich als Fälle mit Vorbildcharakter beobachtet. Das dänische Berufsbildungssystem wurde 1999 als „Berufliche Bildung der Zukunft“ und Anregungsgeber für Deutschland mit dem Carl-Bertelsmann-Preis ausgezeichnet (Bertelsmann Stiftung 2000). Obwohl diese Würdigung durch die Bertelsmann-Stiftung sicherlich keinen repräsentativen Charakter für Deutschland insgesamt hat, sollte deren Bedeutung nicht unterschätzt werden.²¹ Dänemark war schließlich in der Entwicklungsphase des Kopenhagen-Prozesses ein bedeutender Ideengeber für die gemeinsame EU-Berufsbildungspolitik als Rahmung des EQR. Darauf wird in der Fallstudie zum dänischen Entwicklungsprozess zurückzukommen sein. Nicht zuletzt bei den deutschen Sozialdemokraten und Gewerkschaften haben positiv konnotierte Vergleiche mit Dänemark und den übrigen nordischen Ländern Konjunktur (vgl. Lykketoft 2009; Weinert 2010; Jochem 2011).

Österreich interessiert aus deutscher Sicht vor allem wegen seiner großen Ähnlichkeit. Neben einer in vielerlei Hinsicht gemeinsamen Kultur sind auch politisch-strukturell weitgehende Parallelen sichtbar. Dies gilt beispielhaft hinsichtlich des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements. Interessanterweise stellt sich die kleine Alpenrepublik hier als progressiver Ausnahmefall in der Gruppe der konservativen Wohlfahrtsstaaten dar und kommt aufgrund ihrer beachtlichen Performanz als „interessantes politisches Lernobjekt“ in den Blick (Schmid et al.

21 Die hohe Relevanz der Positionen der Bertelsmann-Stiftung in verschiedenen Bildungsfragen wird beispielhaft deutlich an den regelmäßig erstellten Ranglisten des ‚Centrum für Hochschulentwicklung‘. Das CHE ist eine gemeinsame Gründung der Bertelsmann-Stiftung und der Hochschulrektorenkonferenz und wirbt sehr intensiv für die Idee einer marktorientierten und „entfesselten Hochschule“ (vgl. Müller-Böling 2000).

2008). Aufgrund des besonderen Erfolgs dieses Wohlfahrtsstaats bezeichnen Obinger et al. Österreich gar als „The ‘Island of the Blessed’ in the Ocean of Globalization“ (2010, S. 24).

Wollte man die gewählten drei Fälle nach politikwissenschaftlichen Kriterien charakterisieren, so bieten sich aufgrund des Erkenntnisinteresses der Arbeit vorrangig zwei Typologien an. Von der vergleichenden Kapitalismenforschung werden alle drei Fälle als koordinierte Marktwirtschaften beschrieben. Dies ist wenig verwunderlich, nutzt doch dieser Forschungsansatz gerade die Bildungspolitik als eines der zentralen Kriterien in der Differenzierung zwischen koordinierten und liberalen Marktwirtschaften (vgl. Busemeyer und Trampusch 2012a). Während diese Typologie die Ähnlichkeit der Fälle betont, verweisen die Befunde der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung (exemplarisch Esping-Andersen 1990; Siegel 2007; Schmid 2008) mehr auf Differenzen. Dänemark wird hier der Welt der skandinavisch-sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten zugeordnet, während Deutschland gewissermaßen „in der Mitte“ des konservativen Wohlfahrtsstaatstypus verortet werden kann. Österreich wird ebenfalls dem konservativen Typus zugeschrieben. Auch dieser Ansatz räumt der Bildungspolitik erhebliches Gewicht ein (Schmid 2010, S. 421 ff.), wenn auch nicht so systematisch wie der oben genannte.²² Zweifelsohne ist das wohlfahrtsstaatliche Gesamtarrangement eine wichtige Rahmenbedingung bildungspolitischen Handelns, die gewisse Handlungspräferenzen der Akteure begründen kann (vgl. Förster 2012, S. 226 f.). Ohne den Ergebnissen vorgreifen zu wollen, kann hier aber bereits festgehalten werden, dass der Stellenwert für die Argumentation dieser Arbeit gering bleibt.

Auch wenn also vieles für die gewählten Vergleichsfälle spricht, ergeben sich aus dem Sample auch Einschränkungen hinsichtlich des möglichen Erkenntnisgewinns, die hier der Vollständigkeit halber ebenfalls kurz angesprochen werden sollen. Eine wesentliche Begrenzung im Vergleich sehr ähnlicher Fälle liegt in ihrer starken Prämissenbindung. Die Fallauswahl erfolgt unter der Vorannahme, dass aller Ähnlichkeit zum Trotz bestimmte im Fall verortete Differenzen divergente Ereignisse erklären können. Ist dies zutreffend, so wird es als starkes Indiz für die Generalisierbarkeit der Hypothesen verstanden. Erhebliche Probleme entstehen immer dann, wenn sich die Vorannahmen als falsch herausstellen. Wenn die als Auswahlheuristik herangezogenen Falleigenschaften nicht die erwarteten Ausprägungen aufweisen, können mit demselben Sample

22 Die stärkere Berücksichtigung von Bildungspolitik in der Wohlfahrtsstaatsforschung war ein Desiderat, das mit Anstoß zur Einrichtung des Tübinger Promotionskollegs *International-vergleichende Forschung zu Bildung und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat* gab. Die Ergebnisse der Gruppe sind in bislang zwei Sammelbänden und zahlreichen Einzelveröffentlichungen dokumentiert (exemplarisch Schmid et al. 2011; Amos et al. 2012).

keine alternativen Prämissen bearbeitet werden – „we are back where we started.“ (Przeworski und Teune 1970, S.38). Im hier angestellten Vergleich wäre dies beispielsweise der Fall, wenn sich in der Interaktion der Steuerungsakteure aus der dualen Berufsbildung im beobachteten Entwicklungsprozess keine wesentlichen Unterschiede feststellen ließen (was freilich nur eine hypothetische Option darstellt). Aus dem zu Beginn des Forschungsprojekts noch unklaren Ausgang der NQR-Entwicklungen resultierte ein weiteres, weniger hypothetisches Risiko, das in der Möglichkeit stark konvergierender Entwicklungsprozesse bestand. Damit wäre der Erkenntnisgewinn durch den Vergleich dreier Fälle zu vernachlässigen: Dass homogene Systeme unter ähnlichen Bedingungen konvergente Outcomes produzieren, ist schließlich wenig verwunderlich.

Da die hier untersuchten Fälle allesamt ein dual organisiertes Berufsbildungssystem aufweisen, ist keine Aussage über die Besonderheit dieses Organisationsmodells bzw. seiner spezifischen Steuerungskonstellation in Relation zu anderen Systemen möglich. Die genannten Einschränkungen gilt es zu beachten, gleichwohl berühren sie die zentralen Fragestellungen des Forschungsprojekts nicht wesentlich.

3.2.2 Untersuchungszeitraum

Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht die Rekonstruktion eines zeitlich relativ eng umrissenen Prozesses, der mit der Verabschiedung des Europäischen Qualifikationsrahmens im April 2008 beginnt. Dort wurde für die Entwicklung sog. nationaler Kopplungen ein Zeitfenster bis zum Ende des Jahres 2010 vereinbart, bevor im Anschluss daran die Einführung der neuen Struktur in die nationalen Bildungssysteme bis zum Ende des Jahres 2012 erfolgen sollte. Daraus folgt ein zeitlicher Rahmen für die Entwicklung von NQR von gut zweieinhalb Jahren. In der Realität ist jedoch festzustellen, dass die nationalen Politikformulierungen an beiden Enden aus dieser Rahmung herausreichen, da sich die beteiligten Akteure natürlich auch in der Formulierung des Europäischen Rahmens bereits mit der Materie auseinandersetzen und erste Positionen entwickelten, welche dann für die Auseinandersetzung auf der nationalen Ebene handlungsleitend werden konnten. Ebenso gilt für das Ende des Zeitfensters, dass die politische Auseinandersetzung mit der Vorlage der nationalen Qualifikationsrahmen nicht schlagartig abbrach. Vielmehr kann beobachtet werden, dass die Klärung einzelner Punkte auf die Zeit nach der Verabschiedung der Entwicklungsergebnisse verschoben wurde und zum Teil auch bei der Verfassung dieser Arbeit noch nicht abgeschlossen war. Dies trifft beispielsweise für die Erfassung informell erworbener Qualifikationen in allen drei Fällen zu. Wo es für das Verständnis der Prozesse notwendig oder hilfreich ist, werden daher ausgewählte,

dem Zeitfenster vorhergehende bzw. daran anschließende Ereignisse ebenfalls mit dargestellt.

3.3 Auswahl relevanter bildungspolitischer Dokumente

Für einen ersten Überblick über das Untersuchungsfeld wurde zunächst ein breiter Fundus unterschiedlicher Textquellen konsultiert. Auch die Maßgabe effizienten Umgangs mit wertvoller Interviewzeit legte es nahe, verfügbare Schriftstücke zu nutzen. Was bereits in Textform vorlag, wurde zur Vorbereitung der Interviews genutzt und später für die Erstellung der Fallstudien erneut herangezogen. Dabei handelte es sich um Material sehr unterschiedlicher Art, das Spektrum reicht von wissenschaftlichen Texten über verschiedene Formen grauer Literatur bis hin zu Websites etc. Während in anderen Studien zudem auf einen recht großen Korpus aus Presstexten zurückgegriffen werden konnte (vgl. Förster 2012), stellte Presseberichterstattung über die Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen eine Seltenheit dar. Dagegen liegt es in der Natur derartiger Politikprozesse, dass eine z. T. erhebliche Anzahl schriftlicher Informationen zum Entwicklungsprozess existiert. Zu nennen sind hier zunächst die offiziellen Reports an bzw. durch die EU (z. B. The Danish Evaluation Institute 2011; BMUKK und BMWF 2011; Cedefop 2011) und die Dokumente aus den Entwicklungsgremien und Ministerien (z. B. AK DQR 2010; BMUKK und BMWF 2008b). Daneben gibt es verschiedene Texte, die eher partikulare Sichtweisen dokumentieren, beispielsweise Positionspapiere und Studien im Auftrag einzelner Akteure (z. B. Dehnbostel et al. 2009; Brunner et al. 2006; Drexel 2005). Schließlich wurde im Rahmen der Begleitforschung (umfangreich in Österreich, z. B. Aff et al. 2008; Tritscher-Archan 2009) wie auch unabhängig davon (z. B. Markowitsch 2009; Büchter et al. 2012; Sloane 2008) ein gewisser wissenschaftlicher Diskurs zur Entwicklung und Einführung der Qualifikationsrahmen geführt, der hier selbstverständlich auch rezipiert wurde.

Für den Fall Dänemarks muss ergänzend festgestellt werden, dass die Nutzung von Prozessdokumenten durch sprachliche Barrieren etwas erschwert war. Hier musste auf englischsprachige Quellen²³ zurückgegriffen werden. Deren Verwendung ist aus zumindest zwei Gründen problematisch: Zum einen sind nicht alle relevanten Dokumente in englischer Sprache verfügbar, zum anderen ist nicht davon auszugehen, dass die vorhandenen Texte inhaltlich identisch mit ihren landessprachlichen Pendanten sind. Dies mag damit zusammen hängen,

23 Hilfreich waren u.a die Policy-Reports aus dem Leonardo-Projekt TransEQFrame (Shapiro et al. o.J.a, b; Westerhuis 2007), der dänische nationale Referenzierungsbericht (The Danish Evaluation Institute 2011) sowie die Gesamtberichte zur Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen in Europa (Cedefop 2011, 2010, 2009).

dass die englischen Dokumente für einen anderen Adressatenkreis produziert werden, als die muttersprachlichen, kann aber auch schlicht dem zusätzlichen Aufwand geschuldet sein. Während zweites nur einen Mangel an Information bedeutet, erfordert erstes als Bias zudem eine andere Beurteilung der enthaltenen Informationen im Forschungsprozess. Da dieser Hintergrund im Detail kaum aufzulösen ist, ist die Authentizität nicht-landessprachlicher Dokumente insgesamt kritisch zu bewerten.

Alle genutzten Texte und Dokumente sind im Literaturverzeichnis aufgeführt, bei Internetquellen mit der entsprechenden URL sowie dem Abrufdatum der verwendeten Version.

3.4 Erhebungsmethode Experteninterview

Die Befragung von am Prozess beteiligten Personen war in der vorliegenden Arbeit zentraler Zugang zur Empirie der politischen Entwicklungen. Auswahl und Gewinnung der Gesprächspartner müssen daher als entscheidender Schritt zur Realisierung der gesamten Studie betrachtet werden. Diesen beiden Punkten wird im nächsten Unterkapitel nachgegangen. Dem folgen, entsprechend der Reihenfolge im Forschungsprozess, ein weiteres Unterkapitel zur Entwicklung der Interviewleitfäden sowie zur Durchführung und weiteren Bearbeitung der Interviews. Zuvor soll aber zumindest kurz auf das Experteninterview als Erhebungsmethode eingegangen werden.

Leitfadengestützte Experteninterviews sind eine weit verbreitete sozialwissenschaftliche Methodik, die lange Zeit durch eine auffällige Diskrepanz zwischen der Häufigkeit ihrer Anwendung und der reflexiven Befassung damit gekennzeichnet war. Inzwischen kann aber auf eine ganze Reihe einschlägiger Diskussionsbeiträge zu diesem Thema zurückgegriffen werden (exemplarisch Bogner et al. 2005; Gläser und Laudel 2010; Liebold und Trinczek 2002; Meuser und Nagel 2009; Lauth et al. 2009). Daher wäre es verfehlt, dieser Methode immer noch zu attestieren, sie sei zu „wenig bedacht“ (Meuser und Nagel 2005, vgl. auch Pfadenhauer 2005). Anstatt ausführlich in die Methodik einzuführen, soll hier der Anwendungsbezug im Vordergrund stehen. Allerdings sind auch unter diesem Blickwinkel einige Fragen zum Einsatz von Experteninterviews zu klären. Zunächst stellt sich die Frage nach der methodischen Angemessenheit oder anders formuliert: Können die verfolgten Fragestellungen mit der gewählten Methodik Erfolg versprechend bearbeitet werden? Wenig überraschend fällt die Antwort im Wesentlichen positiv aus. Experteninterviews fokussieren auf ein personengebundenes „Insiderwissen“ (Pickel und Pickel 2009, S. 444) zu einem bestimmten Sachverhalt, dies benennt Vor- und Nachteil der Methode zugleich. Der Prozess der Politikentwicklung ist üblicherweise nicht oder nur

unvollständig dokumentiert, zumal hier vielfältige Akteure über einen längeren Zeitraum miteinander in Verhandlungen stehen. Da eine vollständige Beobachtung ebenfalls kaum realisierbar ist, bleibt als dritte Option die Befragung der am Prozess Beteiligten. Die breite Anwendung von Interviews in der Policy-Forschung ist zumindest teilweise unter dem Aspekt zu sehen, dass keine alternativen methodischen Zugriffe verfügbar sind. Das spezifische Sonderwissen steht exklusiv nur über den Weg der Befragung zur Verfügung (vgl. Pickel und Pickel 2009, S. 462).

Die wesentlichen Nachteile der Methode sind sicherlich in der Personengebundenheit dieses Wissens sowie dessen interaktionsbasierter Rekonstruktion zu sehen. So stehen nur jene Wissensbestände zur Verfügung, die die Befragten subjektiv erinnern können und zudem preisgeben wollen. Im Gegensatz zu narrativen Formen des Interviews können Vollständigkeit wie Aufrichtigkeit der Expertenstatements zumindest teilweise gesteuert werden: Im Zuge der Vorbereitung der Interviewsituation und insbesondere der Erarbeitung der Leitfäden wird der Forscher selbst zu einem Quasi-Experten (Pfadenhauer 2007, S. 454). Er kann die inhaltliche Qualität der Aussagen dann in der Situation einschätzen und ggf. durch Nachfragen intervenieren. Zudem sind die genannten Einschränkungen durch die Befragung mehrerer Personen zum selben Thema zumindest teilweise ausgleichbar. Eine gewisse Absicherung kann auch die unter dem Begriff der Triangulation diskutierte Kombination unterschiedlicher Datenquellen bieten. Ganz auszuschließen ist gerade bei politischen Fragestellungen die bewusste oder unbewusste Manipulation durch die Experten jedoch nicht. Diesem Umstand sollte im weiteren Umgang mit den Daten Rechnung getragen werden, besonders bei der Abstraktion des konkreten Einzelfalls.

Bevor nachfolgend das konkrete Vorgehen begründet wird, ist zunächst der verwendete Expertenbegriff zu klären. In gewissem Gegensatz zur alltagssprachlichen Verwendung sind Experten im sozialwissenschaftlichen Verständnis Personen, die über spezifische, zumeist durch eine gewisse Exklusivität gekennzeichnete, Wissensbestände verfügen. Es können das Spitzenpersonal, ebenso aber auch Mitarbeiter der Arbeitsebene sein, die über einschlägiges Expertenwissen verfügen und somit stellvertretend für die Organisation befragt werden können (vgl. Schmid 1995, S. 293). Wichtig ist dabei, dass die Experten „selbst Teil des Handlungsfeldes sind“ (Meuser und Nagel 2005, S. 73). In der einschlägigen Literatur besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass Expertise vorrangig funktional zu begründen ist. Dies ist insbesondere unter komparatistischen Gesichtspunkten relevant, da eine an strukturellen Merkmalen orientierte Auswahl erheblich anfälliger für ein asymmetrisches Sample ist. Meuser und Nagel benennen zwei Kriterien, die maßgeblich für den Expertenstatus sind: Einerseits die Verantwortung für Entwurf, Implementierung oder Kontrol-

le von Problemlösungen, andererseits den privilegierten Zugang zu Informationsbeständen wie beispielsweise Prozesskenntnisse (2005, S. 73).

3.4.1 Auswahl der Experten

Aus den oben ausgeführten Fragestellungen resultieren direkt erste Hinweise für die Auswahl relevanter Gesprächspartner. Wie dargestellt steht die Interaktion der an der Steuerung der dualen Berufsbildung beteiligten kollektiven Akteure in der Entwicklung eines NQR als neue Policy im Mittelpunkt der Untersuchung. Für die Identifikation von Experten kann dies als Schnittmengen-Problematik interpretiert werden: Aus der Gesamtheit aller an der Entwicklung der NQR beteiligten Akteure sind primär jene relevant, die zugleich in den Steuerungsinstitutionen der Beruflichen Bildung vertreten sind. Weitere staatliche oder gesellschaftliche Akteure mögen zwar ihrerseits über einzigartige Perspektiven und exklusive Kenntnisse zum Entwicklungsprozess verfügen, sind aber in der untersuchten Interaktion bestenfalls Beobachter und damit für den gewählten Realitätsausschnitt von nachrangiger Bedeutung.

Umgekehrt verhält es sich ebenso: Relevantes Wissen im Sinne der Forschungsfragen ist unter allen Akteuren aus der Steuerung der dualen Berufsbildung bei jenen zu suchen, die in die Entwicklung des NQR einbezogen sind.

Die erste Einschränkung wirkt vertikal, indem Akteure anderer Politikfelder und Sektoren ausgeschlossen werden. Dagegen bedeutet die zweite eine horizontale Limitierung, da hier de facto auf die nationale Ebene fokussiert wird – weil subnationale Akteure nicht unmittelbar an der NQR-Entwicklung beteiligt sind, mögen sie zwar für die Herausbildung von Präferenzen der nationalen Akteure eine wichtige Rolle spielen, dennoch sind auch sie für das verfolgte Erkenntnisinteresse von nachrangiger Bedeutung.

Funktionales Kriterium für die Auswahl als Experte im Rahmen der durchgeführten Studie war die Beteiligung am politischen Prozess der Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen. In zwei der untersuchten Fälle konnte dazu zunächst auf Mitgliederlisten der Entwicklungsgremien zurückgegriffen werden, die öffentlich verfügbar sind. Im dritten Fall wurde keine entsprechende Liste veröffentlicht, so dass hier eine andere Strategie gefunden werden musste.

Im Fall Deutschland wurden schließlich zehn Akteursvertreter aus dem Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen ermittelt und angeschrieben. Davon war eine Person nicht mehr verfügbar, ein Ersatz für die Arbeit im Entwicklungsprozess war zu diesem Zeitpunkt seitens der Organisation noch nicht benannt. Damit verblieben neun Arbeitskreismitglieder, die alle entweder persönlich oder vertreten durch enge Mitarbeiter in Experteninterviews befragt werden konnten.

Im Fall Österreich konnte ebenfalls von einer veröffentlichten Mitgliederliste ausgegangen werden. Auch hier wurde ein Erstkontakt mit den veröffentlichten Personen hergestellt, allerdings stellte sich heraus, dass die Liste tendenziell die politisch Verantwortlichen benennt, die tatsächliche Entwicklungsarbeit aber durch andere Personen geleistet wird. Da die Anfrage entsprechende Formulierungen zur Sicherstellung des Expertenstatus enthielt, wurde mein Anliegen in mehreren Fällen weitergeleitet. Eine Person war zum vereinbarten Zeitpunkt kurzfristig nicht verfügbar, sorgte aber für Ersatz durch einen ebenfalls am Entwicklungsprozess beteiligten Mitarbeiter. Schließlich konnten in Österreich insgesamt acht Experten befragt werden, ein Gespräch fand dabei aus zeitlichen Gründen mit zwei Personen statt.

Im Fall Dänemark waren keine detaillierten Informationen zur Zusammensetzung eines Entwicklungsgremiums verfügbar, der Politikprozess verlief hier stärker als in den beiden anderen Fällen nichtöffentlich. Aufbauend auf die Annahme, dass die zentralen Akteure auch über nationale Grenzen hinweg miteinander in Kontakt stehen und sich mithin kennen, wurden mehrere deutsche Akteursvertreter um Informationen zu ihren dänischen Kollegen gebeten. So konnten mehrere Personen ausgemacht werden, die zumindest grob mit der Thematik befasst sein sollten. Ob es sich dabei um Beteiligte am Entwicklungsprozess entsprechend der deutschen und österreichischen Gremienmitglieder handelte, war zu diesem Zeitpunkt noch nicht klar. Die benannten Personen wurden kontaktiert und um eine Beschreibung der Entwicklung des dänischen Qualifikationsrahmens und ihrer Rolle im politischen Prozess gebeten. Im Interesse einer vollständigen Erfassung und zur Kontrolle eines etwaigen Bias durch die gewählte Strategie wurde zusätzlich die nationale Koordinierungsstelle kontaktiert und um Benennung von Ansprechpartnern zur nationalen Umsetzung des EQR gebeten. Nach mehreren telefonischen wie schriftlichen Kontakten wurde erkennbar, dass sich der Prozess in Dänemark offenbar deutlich von den Entwicklungen in den beiden anderen Fällen unterscheidet. Zentrales Gremium war dort eine interministerielle Arbeitsgruppe ohne direkte Beteiligung der Sozialpartner oder anderer Stakeholder. Dennoch war es möglich, einige Ansprechpartner aus dem Bereich der Gewerkschaften wie der Arbeitgeberverbände zu identifizieren, die in der Steuerung des dualen Berufsbildungssystems zentrale Rollen einnahmen und zugleich die Entwicklung eines nationalen Qualifikationsrahmens begleitet haben. Schließlich konnte für den Fall Dänemarks ein Sample aus acht Personen zusammengestellt werden, mit denen Interviewtermine vereinbart wurden. In Unterscheidung zu den beiden anderen Fällen kann dieses Sample als künstlich beschrieben werden. Anstelle der Mitgliedschaft in einem Entwicklungsgremium war die Grundlage der Auswahl dort eine Kombination aus Selbst- und Fremdzuschreibung von Expertise. Von den acht Befragten stellte sich vor Ort eine Person als nicht mit der The-

matik vertraut heraus. Auf eine weitere Bearbeitung dieses Gesprächs wurde verzichtet. Auch in diesem Fall wurde ein Interview mit zwei Personen geführt, die innerhalb ihrer Organisation das Thema gemeinsam bearbeiteten.

Gerade die dargestellten Schwierigkeiten im Fall Dänemark zeigen, dass die Identifikation relevanter Gesprächspartner von außen nicht immer einfach ist. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Befragten selbst die übrigen Mitglieder des Expertenfeldes sehr gut kennen, weshalb zum Ende jeden Interviews nach weiteren wichtigen Gesprächspartnern gefragt wurde. Es bestätigte sich aber im Wesentlichen die getroffene Auswahl, die Experten verwiesen zumeist auf Personen, die ohnehin befragt wurden oder begründet ausgeschlossen werden konnten.

3.4.2 Interviewleitfaden und -situation

Anknüpfend an die am Ende des Kapitels „Theoretische Rahmung“ formulierten Fragestellungen wurde ein Interviewleitfaden entwickelt, der in sieben thematischen Blöcken organisiert war. Ein weiterer, inhaltlich weniger wichtiger Block diente der eigenen Projektsteuerung und enthielt neben der eben bereits angesprochenen Frage nach weiteren relevanten Gesprächspartnern eine zweite Frage, die die Vollständigkeit der angesprochenen Punkte abfragte. Den Experten wurde hier eine ausdrückliche Möglichkeit eingeräumt, ihren vorherigen Ausführungen etwas hinzuzufügen, zusätzliche Angaben zu machen oder zu kommentieren, was von vielen Gesprächspartnern auch gerne wahrgenommen wurde.

Im Anschluss an die notwendigen Vorinformationen (Erkenntnisinteresse, Anonymisierung, Zustimmung zu digitaler Aufzeichnung, Dank) lag in den ersten Fragen der Schwerpunkt auf der Nacherzählung des Prozesses aus der jeweiligen Perspektive. Da diese Frage eher als unkritisch und leicht zu beantworten eingeschätzt wurde, eignete sie sich gut für den Einstieg in die Interviewsituation. Der nächste Block erfragte die Akteurssicht auf Handlungsanlass und Zielsetzungen des EQR/NQR-Prozesses, bevor im dritten Komplex der jeweiligen Akteurscharakter, die eigene Rolle und Verantwortung im Entwicklungsprozess Thema waren. Die Fragen des vierten und fünften Blocks beleuchteten zuerst den institutionellen Rahmen des Entwicklungsgremiums und dann die spezifische Akteurkonstellation sowie das spezifische Bild der anderen Akteure. Der sechste Komplex drehte sich um mögliche Einflüsse außerhalb des Entwicklungsgremiums und die Bedeutung transnationalen Austauschs. Im letzten inhaltlichen Block wird dann abschließend um Einschätzungen zu den Veränderungen in Folge der NQR-Einführung gebeten.

Zu den einzelnen Fragen enthielt der Leitfaden jeweils ausformulierte Teil- und Nachfragen. Diese hatten zudem die Funktion, die inhaltlichen Erwartungen an

die konkrete Antwort zu skizzieren und so in der Interviewsituation den Überblick zu behalten. Aus Platzgründen wurde hier auf deren vollständige Anführung verzichtet, zentrale Punkte sind den Fragen in Klammern nachgestellt und kursiv markiert.

Der hier dargestellte Leitfaden (Abbildung 7) wurde als Grundlage in allen drei Ländern genutzt, wenngleich natürlich umfangreiche Anpassungen an die Besonderheiten des jeweiligen Falls gemacht wurden. Angepasst wurden beispielsweise die Fragen zu Entwicklungsgremien, Fragen zu den beteiligten Akteuren und Nachfragen zu weiteren nationalen Besonderheiten. Im Fall des Leitfadens für den Einsatz in Dänemark war zudem eine Übersetzung ins Englische notwendig. Auch zwischen den einzelnen Interviews wurden weitere Anpassungen vorgenommen, um den Erkenntnissen und Erfahrungen aus den vorherigen Gesprächen Rechnung zu tragen. Dies entspricht der von Gläser/Laudel vorgeschlagenen Vorgehensweise, die die kontinuierliche Anpassung des Leitfadens ausdrücklich empfehlen (2006, S. 146–149).

Nach Möglichkeit wurde für die Befragung ein ruhiger Ort gesucht, der möglichst frei von akustischen Störungen und Unterbrechungen sein sollte. Die Experten waren vorab über die ungefähre Länge der Interviews informiert und wurden gebeten, entsprechende Rahmenbedingungen zu organisieren. In den meisten Fällen hat sich dies als sehr praktikabel erwiesen. In einigen Fällen kam es dennoch zu kurzen Unterbrechungen bzw. Störungen. Bei einem Interview war es notwendig geworden, den ursprünglich vereinbarten Termin zu verschieben und das Interview schließlich in einem öffentlichen Café durchzuführen. Auch wenn nicht der Eindruck entstand, dass daraus inhaltliche Konsequenzen erwachsen wären, stellte der hohe Geräuschpegel im Hintergrund für die Transkription eine Schwierigkeit dar. Im Fall Deutschland wurden aus organisatorischen Gründen insgesamt drei Gespräche telefonisch geführt, was die Steuerung der Interviews etwas erschwerte, ansonsten aber durchaus eine gleichwertige Alternative darstellte.

Die insgesamt 22 Interviews mit 24 Experten variierten in der Länge je nach Auskunftsfreude der Gesprächspartner zwischen rund 30 Minuten und über 100 Minuten, das Gros dauerte zwischen 50 und 60 Minuten (siehe Übersicht im Anhang). Alle Gespräche wurden digital aufgezeichnet, zudem wurden während des Interviews handschriftliche Notizen auf den Leitfäden gemacht. Dies diente aber vorrangig der Kontrolle auf Vollständigkeit, weil der natürliche Erzählfluss die Reihenfolge der Themen im Leitfaden immer wieder durchbrach. Als Grundlage für die weitere Verwendung wurden die Interviews schließlich vollständig transkribiert. Auf die Erfassung nonverbaler Information wurde verzichtet, was für die Bearbeitung von Experteninterviews nicht unüblich ist. Von alternativen Vorgehensweisen wie beispielsweise dem Abhören

Basisversion Leitfaden Deutschland

1. Einstieg: rekonstruktive Zusammenfassung der bisherigen Entwicklungen

Bitte beschreiben Sie mir zum Einstieg in einigen Sätzen den Entwicklungsprozess des DQR aus Ihrer Perspektive. *(erster Kontakt, wichtige Punkte, Probleme im Prozess)*

2. Problemdefinition, Zielsetzungen

Die Entwicklung des DQR ist ein Teil des EQR-Prozesses. Welches sind aus Ihrer Sicht die wesentlichen Gründe für die Einführung des EQR und der nationalen Kopplungen? *(Ziel DQR, Problemstellung, spezifische Ziele der Organisation, was ist ‚spezifisch deutsch‘)*

3. Selbstbeschreibung, Akteurscharakter und Rolle

Wie würden Sie Ihre Aufgaben/ Ihre Verantwortung in der Entwicklung des DQR beschreiben? *(Stellenwert des Themas in Organisation, Möglichkeit der Einflussnahme, Rolle der Organisation in der Steuerung der Berufsbildung, Interessen und Vertretungsanspruch)*

Im Entwurf des EQF (2008) steht ausdrücklich, dass die Spezifika der nationalen Systeme erhalten bleiben sollen: Was kennzeichnet für Sie das deutsche Berufsbildungssystem? *(was könnte besser sein, was muss erhalten bleiben)*

4. Fragen zur Institution des Entwicklungsgremiums

Der Arbeitskreis DQR ist das Gremium, indem Sozialpartner und Experten in die Entwicklung einbezogen sind. Daher interessiert mich, wie das Gremium organisiert ist und wie ich mir die Arbeit darin vorstellen kann.

Welche Rolle spielt/spielte der AK aus Ihrer Sicht in der Entwicklung des DQR? *(Einberufung und Teilnehmerauswahl, Sitzungssteuerung, Agendasetting, Entscheidungsmodi, Rücksprache mit Organisationen, ‚politische Spielchen‘)*

5. Akteurskonstellation, Einschätzung zu anderen Akteuren

Um noch mal auf den Entwicklungsprozess zurückzukommen: Mich interessiert Ihre Einschätzung zu den im AK beteiligten Akteuren. Können Sie die verschiedenen Akteure und ihre Positionen kurz charakterisieren? *(Bewahrer vs. Reformer, besonders erfolgreiche Akteure, Veto-Optionen, Rolle sog. Experten)*

Obwohl zu Anfang die Entwicklung des DQR eher skeptisch gesehen wurde (so zumindest mein Eindruck), findet der jetzige Entwurf breite Zustimmung. Wie erklären Sie diese Veränderungen der Positionen?

6. externe Einflüsse

Welche Rolle spielten aus Ihrer Sicht Einflüsse außerhalb der Entwicklungsgremien für die Diskussion im AK-DQR? *(politische Rahmenbedingungen, Presse und Publikationen, Berater, Entwicklungen in anderen Staaten)*

Stehen oder standen Sie oder Ihre Organisation im Austausch mit Akteuren in anderen Staaten? *(Mit wem und in welchem Zusammenhang, Einfluss auf die eigene Position)*

7. Veränderung/Entwicklung in der Steuerung der Beruflichen Bildung

Wenn Sie die deutsche Berufsbildung mit der Situation vor dem EQF vergleichen: Welche Veränderungen resultieren aus der Entwicklung des DQR für die deutsche Berufsbildung? *(Veränderung in der Steuerung, Bewertung)*

Abb. 7: Leitfaden Deutschland in gekürzter Basisversion

der Aufzeichnungen mit parallel zusammenfassender Aufzeichnung wesentlicher Informationen wird generell abgeraten, da dies eine methodisch nicht kontrollierte Verkürzung der Ausgangsdaten bedeutet (vgl. Gläser und Laudel 2010). Im Zuge der Transkription wurden zudem alle Interviews so weit als möglich anonymisiert, wie dies den Gesprächspartnern zugesichert worden war.

3.5 Analytische Bearbeitung der Interviewdaten

Für die weitere Verwendung des Interviewmaterials wurde eine sechsschrittige Analysestrategie gewählt, mit deren Hilfe methodisch-kontrolliert eine erhebliche Reduktion des Datenvolumens bei gleichzeitiger Abstraktion erreicht wurde. Die drei nationalen Entwicklungsprozesse wurden hierbei generell getrennt behandelt, um im Ergebnis drei analoge Fallstudien zu erhalten. Die zentralen Schritte (1–4) wurden computergestützt durchgeführt. Das Vorgehen entsprach einer deduktiven Inhaltsanalyse, die durch einzelne induktive Momente angereichert wurde. Im Prinzip folgt dies der von Mayring vorgeschlagenen Analysestrategie der inhaltlichen Strukturierung, die zum Ziel hat, bestimmte, inhaltlich relevante Aspekte aus dem Material zu extrahieren und zusammenzufassen (vgl. 2007, S. 89). Die einzelnen Arbeitsschritte waren:

1. deduktive Festlegung des Kategoriensystems
2. Codierungsdurchlauf und induktive Ergänzung der Kategorien
3. erneuter Codierungsdurchlauf
4. thematische Zusammenstellung codierter Textstellen
5. Sichtung und zusammenfassende Paraphrase
6. Prüfung der Erkenntnisse am Interviewmaterial

Zunächst wurde der modifizierte analytische Rahmen (siehe Kapitel 6) in ein Kategoriensystem überführt; zum Teil war die Leistungsfähigkeit dieses Werkzeugs in vorab erstellten Analysen bereits getestet worden (vgl. Klenk 2011b). Im nächsten Schritt wurde dieses Kategoriensystem auf sämtliche Interviews angewandt. Wo sich aus dem Material heraus Ergänzungen oder Detaillierungen ergaben, wurden diese induktiv in das Kategoriensystem eingefügt (zum Vorgehen auch Kuckartz 2007, S. 199 ff.). Daraus ergab sich die Notwendigkeit eines zweiten Codierungsdurchlaufs, in dem Anwendung der neuen Kategorien auf das gesamte Material sichergestellt wurde. Im folgenden Schritt konnten dann die Codierungen aus dem Materialzusammenhang genommen und nach Kategorien zusammengestellt werden. Die so thematisch zusammen-

gestellten Expertenaussagen konnten dann erneut gesichtet und zusammenfassend paraphrasiert werden. Dabei wurde auf eine Rückbindung an den analytischen Rahmen geachtet und zugleich besonders aussagekräftige Belegzitate markiert. Um die gewonnen Erkenntnisse abzusichern, wurden in einem letzten Schritt erneut die Interviews herangezogen und nach potenziellen Widersprüchen und Falsifikationen gesucht.

Maßgebliches Kriterium für die Auswahl dieser schlanken Analysestrategie war die Angemessenheit und Leistungsfähigkeit in Bezug auf das verfolgte Erkenntnisinteresse. Innerhalb des qualitativen Paradigmas existieren vielfältige Möglichkeiten einer erheblich intensiveren Bearbeitung empirischer Daten, die jede für sich unterschiedliche Stärken und Anwendungsbereiche haben. Angesichts eines Gesamtumfangs von mehr als 300 Seiten Interviewtranskript stellte sich jedoch auch die Frage nach der Machbarkeit einer stärker interpretativen Vorgehensweise.

Im gesamten Verlauf des Projekts war es immer wieder möglich, einzelne Ergebnisse der Analyse in unterschiedlichen Kontexten zur Diskussion zu stellen. Der kontinuierliche Austausch innerhalb des Promotionskollegs wie auch mit anderen Wissenschaftlern und Praktikern sicherte die Qualität der Forschungsergebnisse, insofern hier die intersubjektive Nachvollziehbarkeit getestet werden konnte. Durch die Befragung verschiedener Experten, den Abgleich mit öffentlich zugänglichen Quellen und den Verzicht auf tiefere Analyseverfahren konnte das Risiko bewusst oder unbewusst verfälschter Ergebnisse gering gehalten werden. Die Kombination unterschiedlicher Datenquellen und Methoden ist eine Standardstrategie zur Steigerung der Validität, die als Triangulation diskutiert wird (exemplarisch Flick 2011). Eine weitere Absicherung boten die oben bereits angeführten Dokumente. Wenn diese auch selbst nicht in die Analyse eingingen, so konnte doch während der Interpretation immer wieder auf die verschiedenen Texte als nichtreaktive Daten zurückgegriffen und so zur Erhellung unklarer Interviewpassagen beigetragen werden (vgl. Flick 2004).

3.6 Organisation des Vergleichs

Um den angestrebten Vergleich nationaler Bildungspolitikern und eine über den Fall im Einzelnen hinausgehende Erkenntnis zu ermöglichen, wurde für die vorliegende Studie ein bewusstes Konzept gewählt. Der untersuchte empirische Prozess nahm seinen Anfang in einem gemeinsamen, für alle drei Fälle verbindlichen politischen Impuls, der Verabschiedung des Europäischen Qualifikationsrahmens. Dies war auch Ausgangspunkt dieses Textes. Wie auf den vergangenen Seiten deutlich wurde, erfolgt die Bearbeitung aller Fälle weitgehend mit identischen Verfahren. Dennoch wird fallweise vorgegangen, woraus

drei Einzelstudien zur Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen (Teile 8–10) in den untersuchten Ländern resultieren, die sich den Spezifika des jeweiligen Prozesses und seiner Rahmenbedingungen hinwenden. Der Aufbau der drei Teiltex-te, die im Prinzip auch einzeln zu lesen sind, folgt dabei einer einheitlichen Struktur. Sie orientiert sich an dem dargestellten analytischen Rahmen und umfasst dabei folgende Punkte:

- Entscheidung für einen NQR
- Institutionelle Rahmenbedingungen der Entwicklung
- Akteure und Positionen
- Akteurkonstellation und Handlungsverlauf
- Zwischenfazit

Die abschließenden Buchteile (Kapitel 11–12) bringen die Erkenntnisse aus den Fällen wieder zusammen, wobei zunächst Gemeinsamkeiten und Unterschiede deutlich werden, die dann aus dem nationalen Kontext herausgehoben und gemeinsam diskutiert werden. Daran schließt eine Rückbindung an die theoretischen Grundlagen und ein Fazit an.

4 Fallstudie I: Die Entwicklung des Danske Kvalifikationsramme for Livslang Læring

Gegenstand der ersten Fallstudie dieser Arbeit ist der Entwicklungsprozess in Dänemark. Dieser verlief bemerkenswert wenig konflikthaft, dafür aber umso schneller. Was im Einzelnen die Gründe hierfür waren, wird ein Thema der nächsten Seiten sein. Da er zu weiten Teilen als nichtöffentlicher Prozess in einer interministeriellen Arbeitsgruppe organisiert war und zudem aus sprachlichen Gründen keine landessprachlichen Dokumente genutzt werden konnten, kommt den Expertenauskünften in der Rekonstruktion dieses Falles ein besonders hohes Gewicht zu. Dennoch müssen an einigen Stellen die Aussagen recht allgemein oder vage bleiben. Dessen ungeachtet macht gerade der geringe Dokumentationsgrad des dänischen Entwicklungsprozesses diese Fallstudie wertvoll, leistet sie doch einen Beitrag zur Schließung dieser Lücke. Zugleich fügt diese Fallstudie dem bisherigen Forschungsstand zur tripartistischen Kooperation in politischen Reformprozessen in Dänemark (exemplarisch Bogedan 2009) eine weitere Facette hinzu.

4.1 Entscheidung zur Entwicklung eines Nationalen Qualifikationsrahmens

Als Grundlage des Entwicklungsprozesses interessiert zunächst der Moment der politischen Entscheidung, einen umfassenden Qualifikationsrahmen in Dänemark zu entwickeln und einzuführen. Auf die Konsultationsaufforderung der EU-Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005) reagierte Dänemark zwar insgesamt positiv, jedoch ohne sich für oder gegen die Entwicklung eines NQR auszusprechen (UVM 2006). Eine erste Absichtserklärung zur Entwicklung ist in der nationalen Strategie für lebenslanges Lernen dokumentiert (Reitz Jørgensen 2007, S. 27).²⁴ Die Experten im Bildungsministerium bestätigten in ihren Auskünften diesen Zeitpunkt als Beginn der Entwicklungen, lieferten zugleich aber weitergehende Informationen dazu. Danach

24 Die Strategie für Lebenslanges Lernen schloss inhaltlich an die rund ein Jahr zuvor veröffentlichte „Strategy for Denmark in the Global Economy“ an. Diese dokumentiert die Ergebnisse des sogenannten Globalisierungsrats, der 2005–2006 auf Einladung der Regierung zusammengekommen war, um einen breiten gesellschaftlichen Konsens für die Zukunftsfähigkeit der dänischen Gesellschaft zu entwickeln. Mitglieder waren neben Regierungsvertretern Wirtschaftsvertreter, Sozialpartner und Hochschulvertreter (Danish Government 2006, S. 38). Rasmussen und Werler sehen in dem Rat ein „wesentliches Forum der Ausformulierung [...] bildungspolitischer Diskurse“ und damit die „Grundlage für zahlreiche Reformbestrebungen auf allen Ebenen des Bildungssystems“ (2010, S. 169f.).

kann der Entwicklungsstart an einem konkreten Einzelereignis festgemacht werden, nämlich einem Treffen der EU-Bildungsminister im Spätjahr 2006. Der damalige dänische Unterrichtsminister Bertel Haarder hörte dort einen Vortrag seines irischen Kollegen, der über die Erfahrungen mit einem nationalen Qualifikationsrahmen berichtete. Haarder fand die Ausführungen des Iren offenbar so überzeugend, dass er nach seiner Rückkehr den Direktor für Internationale Angelegenheiten seines Ministeriums beauftragte, die Entwicklung eines NQR für Dänemark in die Wege zu leiten. Damit verband er die Erwartungen, durch den weiteren Ausbau des Learning-Outcomes-Ansatzes Transparenz zu steigern und die bessere Anerkennung vorherigen Lernens voranzubringen; mithin Themen, die ihn zu jenem Zeitpunkt als Minister durch die Erarbeitung der Strategie für lebenslanges Lernen ohnehin beschäftigten. Diese stark mit der Person des Ministers verknüpfte Deutung ist in Verbindung mit der Institutionenform der dänischen Regierung zu sehen. Anders als beispielsweise in Deutschland nimmt in Dänemark jeder Minister seinen Aufgabenbereich selbstständig wahr. Institutionelle Koordinierungsmechanismen innerhalb des Kabinetts oder eine Weisungsbefugnis des Ministerpräsidenten fehlen weitgehend, dagegen unterliegen die einzelnen Ressortchefs einem erheblichen Profilierungsdruck (vgl. Nannestad 2009, S. 78 f.). Der Auftakt des dänischen NQR-Prozesses stand damit in direktem Zusammenhang mit der EQR-Entwicklung auf der europäischen Ebene, wurde aber durch Faktoren im nationalen Kontext begünstigt. Die befragten Insider argumentieren, dass die Idee für einen NQR als konkrete Policy zwar von außen kam, dabei aber nur ein weiterer Schritt auf einem bereits eingeschlagenen Weg ist.²⁵

Eine vom oben genannten Entscheidungstermin abweichende Darstellung findet sich bei Bjørnåvold/Coles, die noch 2008 davon ausgingen, dass eine endgültige Entscheidung für die Entwicklung eines NQR in Dänemark aussteht (2008, S. 251 f.). Dies macht auf eine weitere Besonderheit aufmerksam: Die politische Festlegung auf den NQR erfolgte erst im Juni 2009, als vier verantwortliche Minister den bis dahin entwickelten Vorschlag annahmen (The Danish Evaluation Institute 2011, S. 13) und damit die sogenannte „initial phase“ der Entwicklung abschlossen (Interview DK04). Dies weist erneut auf die Bedeutung der angesprochenen Profilierungsproblematik hin – eine politische Festlegung wird geschoben bis deren Erfolg absehbar wird. Ein potenziell ne-

25 Für einen Überblick zu den Entwicklungslinien der dänischen Berufsbildung siehe Cort und Wiborg (2009). Zuletzt wurde 2000 eine umfassende Reform der Berufsbildung durchgeführt (zu den Inhalten und Hintergründen der Reform vgl. Nielsen 2000), die auch in Deutschland, nicht zuletzt durch die Vergabe des Carl-Bertelsmann-Preises für die „Berufliche Bildung der Zukunft“ (Minderop und Pröhl 1999) Beachtung fand (Grollmann et al. 2003). Der inhaltliche Zusammenhang zwischen den Reformmaßnahmen und der Entwicklung und Einführung des NQR wird im weiteren Verlauf dieser Fallstudie noch thematisiert.

gatives Image des Ministers durch die Verantwortung für einen gescheiterten Prozesses kann so wirkungsvoll verhindert werden.

4.2 Institutionelle Rahmenbedingungen der Entwicklung des dänischen NQR

Im Zusammenhang mit dem eben skizzierten Entwicklungsbeginn ist ein Teil der strukturierenden Regeln des dänischen NQR-Prozesses bereits angeklungen. Welche weiteren institutionellen Faktoren für den Entwicklungsverlauf bedeutsam waren, ist Gegenstand des kommenden Abschnitts. Begonnen wird zunächst bei weiteren zeitlichen Beschränkungen, sodann werden organisationale Handlungseinschränkungen Thema, wozu neben den Entwicklungsgremien auch die dänische Berufsbildungssteuerung als Umfeld des Entwicklungsprozesses in den Blick kommt.

Nach dem Start der Entwicklung um den Jahreswechsel 2006/2007 wurde im Unterrichtsministerium eine Prozessplanung für das weitere Vorgehen erstellt: „We established an overall plan for all the process, for the work within the interministerial committee, but also how to involve the different players in different parts of the education and training system“ (Interview DK04). Die befragten Experten nennen insgesamt drei Phasen des Prozesses, was sich weitgehend mit der Darstellung im nationalen Referenzierungsdokument deckt (The Danish Evaluation Institute 2011, S. 12 f.). An eine Initialphase, deren Abschluss für Mitte 2008 geplant war (Shapiro et al. o.J.a, S. 1), die tatsächlich aber erst mit der Entscheidung der Minister im Juni 2009 endete, schloss eine Einführungsphase an. Für deren Ende wurde mehrfach von einer bestehenden Deadline im Sommer 2010 berichtet, was als Indiz für ein klares zeitliches Prozessmanagement gewertet werden kann. Zwischen September 2010 und Mai 2011 folgte als dritte Phase die Referenzierung der dänischen Entwicklungsergebnisse zum EQR. Für 2012 war zusätzlich eine Evaluation des NQR angekündigt, die als Prozess für die hier verfolgte Fragestellung allerdings keine Rolle spielt.

Der Entwicklungsprozess in einem engeren Sinn war mit der Ministerentscheidung 2009 weitgehend abgeschlossen, so dass ab diesem Zeitpunkt von der Existenz eines NQR in Dänemark gesprochen werden kann. Diese Einschätzung unterstreichen Äußerungen wie die folgende: „We presented a qualifications framework for lifelong learning covering all the different qualifications levels in Denmark and qualifications and that was in 2009 approved by the four ministers and in this respect, we had an official Danish Qualifications Framework for lifelong learning covering all programs within the formal education system including adult education system“ (Interview DK05).

Im daran anschließenden Prozess der Implementation des Rahmens wurde zum einen über die konkrete Zuordnung von Qualifikationen entschieden, zum anderen fanden erst hier erhebliche Teile der politischen Aushandlung mit den Berufsbildungsakteuren statt, die aufgrund der spezifischen Prozessgestaltung zuvor nur eine geringe Rolle gespielt hatte. Daher wird diese Prozessphase in die Analyse des Handlungsverlaufs mit einbezogen. Die anschließende Referenzierung zum EQF ist hier dagegen ohne Belang.

Institutionelle Rahmenbedingungen einer anderen Dimension stellen die Entwicklungsgremien oder -gruppen dar, die durch Mitgliedschaft und ggf. interne Verhaltensregeln über Beteiligungsmöglichkeiten der Akteure entscheiden. Übergeordnet sind im dänischen Prozess auch institutionalisierte Zuständigkeiten oder Verantwortlichkeiten bedeutsam, wie im folgenden Abschnitt deutlich wird.

4.2.1 Ausgestaltung der Kooperationssphären zwischen Staat und Sozialpartnern im Entwicklungsprozess

Unmittelbar nach dem Auftakt der Entwicklung im Unterrichtsministerium wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, die Mitarbeiter aus den vier betroffenen Ressorts Unterricht, Wissenschaft, Kultur und Wirtschaft zusammenbrachte. Diese Gruppe unter der Leitung eines Beamten des Unterrichtsministeriums hatte den Auftrag, „to draw up a proposal for a national qualifications framework covering the entire national qualifications system and how this could be linked with and correspond to the EQF.“ (The Danish Evaluation Institute 2011, S. 13).

In den offiziellen Darstellungen sowohl im Referenzierungsdokument wie auch auf der Website zum NQR in Dänemark finden sich keine eindeutigen Aussagen zur dauerhaften und strukturellen Beteiligung weiterer Akteure an diesem zentralen Entwicklungsgremium. In einer eher schwammigen Formulierung heißt es beispielsweise im Entwicklungsbericht des Cedefop: „The social partners have been systematically consulted and involved throughout the process, including seminars, national consultation and involvement of relevant education councils and training committees“ (2011, S. 84). In der weiteren Recherche stellte sich jedoch schnell heraus, dass die systematische Rücksprache keine permanente Beteiligung bedeutete. Stattdessen wurde ein Seminar für Vertreter bestimmter Interessensvertreter veranstaltet, in dem diese, als sogenannte

Følgegruppe,²⁶ über die fortschreitende Entwicklung informiert wurden und Gelegenheit zur Diskussion und Stellungnahme bekamen (The Danish Evaluation Institute 2011, S. 58 f.). Etwas später folgte noch eine schriftliche Anhörung verschiedener Stakeholder zum fertigen NQR-Entwurf.

Gemessen an der im Auftrag an die Arbeitsgruppe formulierten umfassenden Verantwortung für die erste Prozessphase, war die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure gering. Dies ist irritierend, insofern ansonsten von einer umfassenden institutionellen Einbeziehung der Sozialpartner auf allen Ebenen der Entwicklung (Rasmussen und Werler 2010, S. 162) und Steuerung des Berufsbildungssystems (Cort und Rolls 2009, S. 19 f.) berichtet wird.²⁷ Nielsen beschreibt deren Rolle gar als „herausragend“ und „einzigartig im europäischen Kontext“ (Nielsen 2000, S. 8), die Verantwortung des Staates wird dagegen als rückgängig beschrieben, „with much of the decision-making having been handed over to the social partners“ (Cort und Wiborg 2009, S. 101 f.). Die Tatsache einer geringen Repräsentation in einer Arbeitsgruppe allein ist noch kein hinreichender Beleg für eine systematisch schwache Einbeziehung sozialpartnerlicher Interessen im NQR-Prozess. So wäre beispielsweise denkbar, dass durch andere Mechanismen der Interessenkoordination im Vorfeld der interministeriellen Arbeitsgruppe eine konsensuale Linie zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gefunden wird, die sodann Eingang in die Ausarbeitung des NQR-Vorschlags findet. Die vorhandenen institutionellen Strukturen der Sozialpartnerbeteiligung in der dänischen Berufsbildung könnten eine derartige Koordination bei entsprechender Einbeziehung möglicherweise leisten. Dennoch scheint dies hier nicht der Fall gewesen zu sein, wie folgende Interviewpassage eines Sozialpartnervertreters belegt: „We knew that something was going on between three or four ministers, ministries, [...] so they did all of this [unverständlich] and without involving the social partners or institutions at that point.“

26 In der englischen Version des Referenzierungsberichts wird diese Gruppe als „consultation committee“ bezeichnet. Dies ist m.E. leicht irreführend, insofern es leicht mit einer stärker institutionalisierten Form der Einbeziehung verwechselt werden kann. Tatsächlich handelt es sich hier aber um eine Art ad-hoc-Gremium, das nur im Rahmen des Seminars bestand hatte. Dieses Beispiel belegt die Wichtigkeit einer kritischen Prüfung nicht-muttersprachliche Dokumente (vgl. Abschnitt 7.3).

27 Auch in angrenzenden Politikfeldern ist die Kooperation zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und staatlichen Akteuren in Dänemark stark ausgeprägt. Der kontinuierliche Umbau in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik seit den 1990er Jahren, der unter dem Label „flexicurity“ international große Beachtung fand und findet (stellvertretend für viele Bredgaard et al. 2006; Kronauer und Linne 2007; Schmid 2010, S. 159; Ebralidze 2012) fußt auf einer ausgeprägten Einbeziehung der Sozialpartner, wie Jochem (2011; 2012) anführt. Er schränkt aber zugleich ein, dass „diese korporatistische Politik ihre Logik vor allem auf lokaler Ebene“ entfaltet hat. National sind verbindliche Absprachen im Sinne Sozialer Pakte „eher selten, oder sie formulieren einen eher vagen Rahmen an Absichtserklärungen“ innerhalb dessen dann lokal adäquate Inhalte vereinbart werden (Jochem 2012, S. 190).

[...] They decided it's supposed to be eight levels, they decided that, more or less what the criteria should be et cetera, that was when they started involving us, telling us, we already have the 'Yes' from the ministers. So you know, they would probably say that they have involved us throughout the process, but we don't, I mean, we were involved at the point, where decisions have been made, so that's not really giving us a lot of influence. It's actually making sure, that we don't have influence." (Interview DK08). Der Beleg zeigt, dass hier von erwarteten Modi der Kooperation erheblich abgewichen wurde. Insofern wirft die organisatorische Gestalt des Entwicklungsprozesses Fragen auf. Es bestätigt sich, dass innerhalb eines gegebenen institutionellen Rahmens anlassbezogenen Spielraum zur Definition des konkreten Umfangs tripartistischer Kooperation besteht (vgl. Bogedan 2009, S. 13). Dies lenkt den Fokus der Analyse auf den Moment der institutionellen Ausgestaltung des Entwicklungsprozesses. Es ist zu klären, welche Rahmenbedingungen dort mit der geringen Beteiligung der Sozialpartner in Verbindung zu bringen sind und diese ggf. erklären können.

4.2.2 Moderierende Faktoren im Umfeld des Entwicklungsauftakts

Der Beginn der Befassung mit der Thematik EQR fiel mit einem anderen Reformprojekt im Bereich der Berufsbildung zusammen. Die Expertenäußerungen legen den Schluss nahe, dass gerade der Anfang des Prozesses besser nachvollziehbar wird, wenn man diesen Zusammenhang mit in den Blick nimmt. In Fortschreibung der EU-Lissabonstrategie hat sich Dänemark in der nationalen Strategie für lebenslanges Lernen verpflichtet, dass bis 2015 mindestens 95 % aller Jugendlichen einen Abschluss der oberen Sekundarstufe erreichen (Reitz Jørgensen 2007). Die Berufsbildung soll hierbei die Hauptverantwortung tragen. Konkret folgt hieraus die Herausforderung, die Inklusion unterschiedlich leistungsfähiger Auszubildender zu realisieren: Dies soll erreicht werden durch die Einführung von arbeitsmarktbezogenen Teilqualifikationen, die allen Jugendlichen eine ihren Möglichkeiten entsprechende Ausbildung bieten und zugleich verbesserte Anschlüsse in die tertiäre Bildung bereithalten (Cort und Rolls 2009, S. 13). Die Verhandlungen hierzu waren durch Dissens zwischen staatlichen und sozialpartnerlichen Akteuren geprägt, die staatliche Seite hat hier aber schließlich ihre Vorstellung gegen den Widerstand der Sozialpartner durchgesetzt. Aus der Perspektive eines Experten auf der staatlichen Seite stellt sich dieser Moment folgendermaßen dar: „At the same time, [...] the government had launched it's strategy on globalization, part of that was also the need to reform our vocational education and training system VET by introducing what we called [...] stepwise qualifications in our dual system, which is something, the social partners [...] didn't want it, but it was a political order you could say. [...] they sat down together with the social partners, it was also said, that one of the tasks this committee should, was given, was also to come up

with a model for this, also including, how it could be, how could facilitate the linkage or the reference to the European Qualifications Framework.“ (Interview DK04). Der inhaltliche Konnex zu EQR und NQR liegt auf der Hand, die Zusammenlegung bot sich daher gewissermaßen an. Jenseits inhaltlicher Querverbindungen birgt die Vermengung mehrerer Themen in einem Verfahren aber immer das Risiko, dass konfliktbelastete Momente ausstrahlen und die Einigungsfähigkeit auch in nicht konfliktiven Themen beeinträchtigen.

Obwohl die Entscheidung zur Einführung eines nationalen Qualifikationsrahmens von allen Sozialpartnern und staatlichen Akteuren in dieser Runde gemeinsam akzeptiert wurde, verweisen Statements der zuvor unterlegenen Sozialpartner auf eine solche Beeinträchtigung: „From the beginning there has been an acceptance of it from all the social partners and all the parties. [...] nobody really was against it. It was also kind of reluctant acceptance, since... Well, it was not the wish of any... There was not... anyone among the social partners had a, felt a leak for establishing such a framework. It was very much pushed from EU, from a kind of peer pressure in the government saying, this would be a good thing to have. Well, it is a good thing to have, but then again, for what actually? Because it was not [unverständlich] a feeling of a leak of that we needed a qualifications framework“ (Interview DK03).

Dies zeigt, dass die Einführung des NQR in Dänemark bei den nichtstaatlichen Akteuren zu Beginn der Diskussion vorrangig als technische Umsetzung europäischer Vereinbarungen wahrgenommen wurde. Eine ausführliche inhaltliche Befassung und Entwicklung eigener Positionen fand bei den Verbänden auf beiden Seiten der Sozialpartnerschaft offenbar kaum statt. Stattdessen drängt sich hier der Eindruck auf, dass der NQR als unnötiges und technisches Projekt wahrgenommen wurde, dessen weitere Entwicklung kritisch begleitet werden sollte, ohne sich jedoch selbst aktiv zu beteiligen. Damit stellt sich die geringe Einbeziehung der Sozialpartner allerdings anders dar. Es kann festgehalten werden, dass einiges für eine Haltung der Sozialpartner gegenüber der NQR-Entwicklung irgendwo zwischen Desinteresse und Skepsis spricht.

4.2.3 Institutionelle Faktoren im Bildungssystem

Während in anderen Ländern die Einführung von Qualifikationsrahmen mit einem Paradigmenwechsel hin zu Kompetenz- und Outcomeorientierung im Bildungssystem verbunden war, war dieses Steuerungsprinzip im dänischen Berufsbildungswesen schon vorher realisiert. Dies wurde auch bereits in der Stellungnahme zum EQR-Konsultationsprozess angemerkt (UVM 2006, S.6). Wenngleich die Beschreibung von Lernergebnissen bislang in anderen Kategorien als der Trias Knowledge, Skills und Competences erfolgte, war doch das Grundprinzip etabliert und verursachte daher nur geringe Irritationen im Sys-

tem,²⁸ wie auch die Interviews deutlich zeigten: „The VET-programs in Denmark, they were quite used to describing their programs in learning outcomes, they've done that for many years“ (Interview DK05).

Ähnliches gilt für die interne Durchlässigkeit im Bildungssystem. Eines der wesentlichen Ziele dänischer Bildungsreformen seit den 1990er Jahren war die Flexibilisierung individueller Bildungskarrieren (Minderop und Pröhl 1999, S. 65; Nielsen 2000). Dazu gehören auf der einen Seite eine Vielzahl alternativer Angebote mit der ausdrücklichen Zielsetzung, für jeden Jugendlichen eine passende Form arbeitsmarktorientierter Qualifizierung anzubieten und auf der anderen Seite ein System der gegenseitigen Anerkennung der jeweiligen Bildungsleistungen in den Teilbereichen des Systems (Cort 2002). Auch für den Übergang zwischen beruflicher und hochschulischer Bildung waren in Dänemark bereits weitgehende Möglichkeiten realisiert,²⁹ so dass EQR und NQR hier keinen starken Anpassungsdruck erzeugten. Cort spricht in ihrer Fallstudie zur Umsetzung des EQR in Dänemark von einer „discursive convergence between EU and Danish VET policies“ (Cort 2011, S. 161), fügt aber hinzu, hieraus auf eine schlichte Übertragung des europäischen Modells auf das dänische System zu schließen, sei vorschnell und werde den Tatsachen nicht gerecht.

Zieht man diese beiden institutionellen Faktoren mit in Betracht, so wird die vorrangig technische Wahrnehmung des Politikanlasses und damit auch das geringe Interesse der Sozialpartner an der Thematik besser nachvollziehbar.

28 Dagegen war der Wechsel zu Learning Outcomes vor allem für den Hochschulbereich eine große Herausforderung (Shapiro et al. o.J.a, S. 4–6), die Einschätzungen zum NQR-Prozess divergieren daher auch, wie in den Akteursanalysen deutlich wird.

29 So gelten Qualifikationen der Berufsbildung grundsätzlich als Teil der oberen Sekundarstufe und sind damit allgemeinbildenden Qualifikationen gleichgestellt. Durch den Erwerb von Zusatzqualifikationen bereits während der Ausbildung ist es möglich, im Anschluss an die Berufsausbildung direkt in ein Hochschulstudium zu wechseln. Ende der 1990er Jahre wurde dies bereits von 14 % der Auszubildenden genutzt (Minderop und Pröhl 1999, S. 78). In diesem Zusammenhang kann auch von einer für die nordischen Länder charakteristischen „Wertschätzung von Berufserfahrung als Hintergrund für ein Hochschulstudium“ gesprochen werden (OECD 2007, S. 318).

4.3 Akteure und Positionen im Entwicklungsprozess des dänischen NQR

Der Stellenwert institutioneller Rahmenbedingungen im politischen Prozess ist zwar groß, dennoch sind es Akteure, die handeln und dadurch die nationale Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens gestalten. Dem Interesse dieser Arbeit entsprechend liegt der Schwerpunkt auf der Trias Staat – Arbeitgeber – Arbeitnehmer. Für die Rekonstruktion der Positionen und Interessen der Akteure musste wesentlich auf Informationen aus den Interviews zurückgegriffen werden, da keine schriftlichen Stellungnahmen o.ä. verfügbar waren. Auf der staatlichen Seite konzentrierte sich die Analyse dabei auf das Unterrichtsministerium und das Wissenschaftsministerium. Die beiden anderen an der Arbeitsgruppe beteiligten Ministerien sowie weitere staatliche Akteure spielten im Prozess nach übereinstimmenden Berichten der Befragten kaum eine Rolle und werden daher hier auch nicht thematisiert.

4.3.1 Staatliche Akteure in der Entwicklung des NQR

Als Ausgangspunkt und im weiteren Prozessverlauf auch verantwortliche Koordinationsinstanz für die Entwicklung des NQR war das Unterrichtsministerium der wichtigste Akteur, es steht in der Analyse daher am Anfang. Anschließend wird kurz auf die Rolle des Wissenschaftsministeriums eingegangen.

Das Ministerium für Kinder und Unterricht (*Ministeriet for Børn og Undervisning, UVM*), wie der für weite Teile des Bildungssystems maßgebliche zentralstaatliche Steuerungsakteur aktuell korrekt heißt, trägt die legislative Verantwortung für den gesamten Bereich der Schulbildung (Rasmussen und Werler 2010, S. 159) und den größten Teil der Berufsbildung, zudem auch für die in Dänemark traditionell umfangreiche und bedeutende Erwachsenenbildung.

Wie eingangs dargestellt wurde, beauftragte der Minister zunächst die Abteilung für internationale Angelegenheiten mit dem Projekt. Die Verantwortung wechselte dann mit der eben dargestellten Eingliederung in die Strategie für lebenslanges Lernen zum Referat für berufliche Erwachsenenbildung (*Erhvervsrettet Voksenuddannelse*), das auch die Strategie federführend betreute. Dort übernahm ein Referent die Gesamtkoordination des Entwicklungsprozesses, dieser war zugleich auch Leiter der interministeriellen Arbeitsgruppe. Aus den Interviews ist bekannt, dass neben dem Koordinator auch das Referat für berufliche Bildung (*Erhvervsfaglige Uddannelser*) mit zumindest einem Referenten an der Arbeitsgruppe beteiligt war.

Zu den inhaltlichen Interessen des Akteurs Unterrichtsministerium waren keine Dokumente verfügbar. Wie zum Eingang dieser Fallstudie bereits dargestellt

wurde, wird in den offiziellen Darstellungen ein enger inhaltlicher Zusammenhang zur nationalen Strategie für lebenslanges Lernen (Reitz Jørgensen 2007) sichtbar. Mit der Einführung eines NQR wurden jene Punkte verbunden, die sich seit Erscheinen der Globalisierungsstrategie durch alle entsprechenden Papiere ziehen:

- Transparenz zu erhöhen und Vergleichbarkeit und Übersetzbarkeit von Qualifikationen (national wie international) einfacher zu machen
- Sichtbar zu machen, welche Wege zu Qualifikationen führen, wie Qualifikationen erworben und wofür sie genutzt werden können³⁰
- Eine Grundlage für Gegenüberstellung und Anerkennung von Qualifikationen innerhalb des dänischen Systems zu schaffen und damit die Validierung nonformalen und informellen Lernens zu erleichtern (vgl. Cedefop 2009, S. 27 f.).

Die befragten Experten des Unterrichtsministeriums äußerten sich konsistent zu den Zielen des NQR-Prozesses. Sie nannten den Wunsch nach einem kohärenteren Bildungs- und Ausbildungssystem, die Steigerung der Transparenz sowie die Förderung lebenslangen Lernens. Pia Cort kommt in ihrer Analyse des dänischen Falles zur Feststellung, für die Vertreter des UVM sei die Einführung eines NQR die Fortführung der natürlichen Entwicklung des dänischen Systems (Cort 2011, S. 167).

Jenseits der übergeordneten, durch einen breiten Konsens abgesicherten Ziele fanden sich in den Interviews weitergehende Informationen zu prozessualen Entscheidungen aus dem Ministerium. So erläuterte einer der Befragten, welche Gründe zur Installation einer interministeriellen Arbeitsgruppe zunächst ohne Einbeziehung der Stakeholder geführt haben: „Where we developed the idea, the principles and so on, they would have liked to be more involved within that process. But from our point of view, it was a very difficult and very delicate matter [...] because we were four ministers, ministries involved and we had to come up with some kind of common approach [...]. We had to protect, saw two sorts of process, by finding anyway some kind of consensus between... within the political level. Before we could involve a broader number of stakeholders. And it took us about a year almost to work on that and then do a lot of analysis on different qualifications, diplomas, certificates and so on and to come up with a model that could be supported by all the different minist-

30 Das Wegweiser-Motiv hat sehr große Bedeutung und wurde auch immer wieder von den unterschiedlichen Akteursvertretern genannt. Dies ist wenig verwunderlich, gilt es doch als politischer Lösungsansatz für eine der größten aktuellen Herausforderungen der dänischen Bildungspolitik, die relativ hohen Abbruchquoten in den einzelnen Bildungsangeboten der Sekundarstufe II (Rasmussen und Werler 2010, S. 164–167, 171).

ries. And it, from there on, I think we did quite a good process of involving stakeholders in that phase" (Interview DK04).

Wegen des Abstimmungsbedarfs zwischen den vier an der Steuerung des Bildungswesens beteiligten Ministerien wurde der Wunsch der nichtstaatlichen Akteure an den frühen Entwicklungsschritten beteiligt zu werden, ignoriert. Stattdessen erfolgten wesentliche Vorentscheidungen hinsichtlich der Grundlagen des NQR im nichtöffentlichen Bereich der Arbeitsgruppe. Erst als ein von allen Ministerien gemeinsam getragener Vorschlag erreicht war, wurden die übrigen Akteure beteiligt.

In den Befragungen der anderen Akteure finden sich Hinweise darauf, dass die eben dargestellte Entscheidung im Unterrichtsministerium selbst nicht unumstritten war. Für die Berufsbildungsabteilungen im Ministerium sei, so ein Vertreter der Sozialpartner, eigentlich klar, dass der Regulierungserfolg durch Einbeziehung der Sozialpartnerorganisationen erheblich gesteigert wird: „They might have their own interest, but very often they would have the interest also in, well, making this kind of thing work. They have an interest and this actually implements it in a sensible way, so they're also interested in creating some agreements" (Interview DK03).

Offenbar haben sich hier jedoch Teile des Ministeriums durchgesetzt, die mit der intensiven Kooperationskultur innerhalb der tripartistischen Steuerungskonstellation nicht vertraut waren und die Tragweite dieser Exklusion daher kaum einschätzen konnten. Diese Sichtweise wird durch ein weiteres Detail aus dem Entwicklungsprozess gestützt. Zunächst gab es die Idee, analog zu dem schon 2003 eingeführten Qualifikationsrahmen für Hochschulbildung weitere, für sich eigenständige Rahmen für die anderen Bildungsbereiche zu entwickeln. Alle Einzelrahmen sollten dann auf einen NQR bezogen werden, der wiederum die Verbindung zum EQR gewährleistet (Shapiro et al. o.J.a, S. 2). So hätte die Berufsbildung einen eigenständigen Rahmen nach ihren Vorstellungen (und potenziell unter Berücksichtigung der tripartistischen Strukturen) entwickeln können. Von diesem Vorhaben wurde jedoch im Zuge der Abstimmungen in der Initialphase zugunsten eines bereichsübergreifenden Rahmen abgesehen, die Einbeziehung der Sozialpartner in den gemeinsamen Diskussionsprozess wurde dann wohl als zu heikel empfunden.

Die Sozialpartnervetreter sehen als Triebfeder hinter dem ambitionierten Vorgehen der Ministerien vorrangig die Europäische Dimension der Reform. Die NQR-Einführung sei als Teil des Kopenhagen-Prozesses für die Regierung ein prioritäres Projekt (Cort 2011, S. 168) und mit der klaren Zielsetzung verbunden, zu den ersten Staaten zu gehören, die den EQR umgesetzt haben. Diese Darstellung entspricht den Erkenntnissen anderer Forscher, die in der dani-

schen Europa-Politik ein klares Commitment sehen, die auf supranationaler Ebene getroffenen Vereinbarungen zu erfüllen und in inhaltlicher wie prozeduraler Hinsicht eine gewisse Vorbildhaftigkeit zu demonstrieren. In diesem Kontext wird beispielsweise diskutiert ob es ein spezifisch dänisches bzw. skandinavisches Modells der Umsetzung internationaler Politik gebe, das einen besonders hohen Grad der Übereinstimmung erzeuge (Sverdrup 2004). Dieses wird in Zusammenhang mit spezifischen kulturellen und institutionellen Bedingungen gebracht. Für Dänemark wird insbesondere die frühe und intensive Einbeziehung des Parlaments in der Phase der Beschlussfassung auf der Europäischen Ebene angeführt, die die nachfolgende nationale Umsetzung erheblich reibungsloser gestaltet (Leiber 2005, S. 35 und 66 ff.): „When the internal political considerations have come to an end, Denmark quickly adheres to the new rules and provisions in every detail, obeying the decisions taken“ (Biering 2000, S. 925).

Der zweite, im Entwicklungsprozess wichtige, staatliche Akteur war das Wissenschaftsministerium. Im Bereich der hochschulischen Bildung besteht in Dänemark eine institutionelle Trennung zwischen Universitäten mit eher forschungsorientierten Studiengängen und Colleges sowie Berufsakademien mit berufsorientierten Studiengängen. Lediglich für den ersten Bereich ist das Wissenschaftsministerium verantwortlicher Steuerungsakteur, die berufsbezogene Hochschulbildung liegt dagegen im Verantwortungsbereich des Unterrichtsministeriums (The Danish Evaluation Institute 2009, S. 11). Über die dem Ministerium angegliederte Agentur für Universitäten und Internationalisierung (*Styrelsen for Universiteter og Internationalisering – UI*) ist das Wissenschaftsministerium jedoch für alle Prozesse der internationalen Bildungskooperation verantwortlich, dies schließt die Anerkennung ausländischer Qualifikationen wie auch die Erklärung des dänischen Bildungssystems nach außen ein. Der NQR fällt mit seiner Transparenzfunktion ebenfalls in den Aufgabenbereich der Agentur. Daher wurde im Verlauf der Entwicklung auch der nationale Koordinierungspunkt bei der Agentur eingerichtet.

Die Interessen des Wissenschaftsministeriums beschränkten sich ansonsten vorrangig auf den Bereich der Hochschulbildung. Entsprechend des Vorschlags im EQR legte sich Dänemark bereits zu Anfang des Prozesses fest, den bereits eingeführten Qualifikationsrahmen für hochschulische Bildung als Bestandteil in den NQR zu übernehmen. Dies bedeutet aber nicht, dass der akademische Bereich von der NQR-Entwicklung nicht tangiert worden wäre. Vielmehr waren EQR-Prozess und Strategie für lebenslanges Lernen Anlass, den bestehenden

Rahmen zu überarbeiten und dabei strukturell an den EQR anzupassen.³¹ Dies betrifft vor allem die Einführung des Lernergebnisansatzes mit den Deskriptoren Knowledge, Skills und Competences (Shapiro et al. o.J.a, S.2). Damit war durchaus ein reformatorisches Interesse verbunden, wie ein Experte aus dem Wissenschaftsministerium äußert: „for higher education, I actually believe, that this [the development, JK] could be a driving engine, for making, speeding up the transformation for thinking of higher education in learning outcomes and in output, in creating and doing exams, [...] which focuses on what you can actually do and how you can work with transversal skills [...]. So, in this respect it could open up for quite interesting changes and reforms.“ (Interview DK05). Diese direkte Instrumentalisierung des Qualifikationsrahmens für Veränderungen im Bildungssystem war allerdings beschränkt auf den Bereich der Hochschulbildung, wegen der separaten Abhandlung im NQF-HE kann dies diskursiv wie analytisch auch problemlos getrennt werden.

Aus der Entscheidung zur Übernahme des Hochschulqualifikationsrahmens ergibt sich indes eine andere Folge für den allgemeinen dänischen Rahmen, nämlich hinsichtlich der Zuordnungsprinzipien auf den oberen Levels. Für die Zuordnung von Qualifikationen auf Level sechs oder höher ist es erforderlich, die im NQF-HE definierten Voraussetzungen vollständig zu erfüllen. Dieses sogenannte Full-Fit-Prinzip hat zur Folge, dass eine Zuordnung nicht-akademischer Qualifikationen zu den oberen drei Levels kaum möglich ist. Interessanterweise wird diese Exklusion aber von keinem der befragten Akteure kritisiert. Bevor nach den Gründen des an dieser Stelle deutlichen Desinteresses jenseits der hochschulischen Welt an den obersten drei Qualifikationsniveaus gefragt wird, wenden sich die nächsten Abschnitte den nichtstaatlichen Akteuren im dänischen Entwicklungsprozess zu.

4.3.2 Vertreter der Arbeitgeber in der Entwicklung des NQR

Die Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer waren nicht unmittelbar an der Entwicklung des NQR beteiligt. Dies ist einerseits der Tatsache geschuldet, dass die eigentliche Entwicklungsarbeit sich auf die angeführte interministerielle Arbeitsgruppe beschränkt. Andererseits ist auffällig, dass in das Ad-hoc-Beratungsgremium nicht Vertreter der Spitzenverbände sondern Mitglieder des nationalen Rats für Berufsausbildung (Rådet for de grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser – REU) berufen wurden, auch wenn dies personell zu identischer Besetzung führte (The Danish Evaluation Institute 2011, S.94 f.).

31 Dieser sogenannte NQF-HE wurde im Anschluss evaluiert, die Ergebnisse der Evaluation sind in einem 2009 fertiggestellten Report an die EU-Kommission zusammengefasst (The Danish Evaluation Institute 2009).

Die Analyse geht dennoch von den verbandlichen Strukturen auf beiden Sozialpartnerseiten aus.

Auf der Seite der Arbeitgeber sind in Dänemark zwei Spitzenverbände als Steuerungsakteure in der Berufsbildung von besonderer Bedeutung. Auf der einen Seite ist dies die *Dansk Arbejdsgiverforening* (DA) als Spitzenverband der Arbeitgeberverbände, auf der anderen Seite der Verband der dänischen Industrie (*Dansk Industri – DI*). Ein knapper Blick in Literatur (Jochem 2012, S. 124 f.; Nannestad 2009, S. 95 ff.; Leiber 2005, S. 69 ff.) wie in konkrete Stellungnahmen (Jensen und Neergaard Larsen 2006) zeigt, dass die DA durch den historischen Septemberkompromiss 1899 in besonderer Weise mit dem wichtigsten Gewerkschaftsdachverband verbunden ist. Diese Verbindung wirkt bis in die heutige Zeit und führt zu stark koordinierten Interessen der beiden Verbände. Für den Industrieverband DI gilt dies zwar in geringerem Maße, so dass hier eher eigenständige Positionen zu erwarten sind, allerdings ist die Unterscheidung zwischen beiden Verbänden aufgrund des geringen Dokumentationsgrads schwierig. In den Befragungen kann nicht präzise zwischen beiden Akteuren unterschieden werden. Für die Rekonstruktion des Prozesses ist diese Unschärfe allerdings nicht problematisch, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden.

Obwohl zu den grundlegenden Zielen der Reformpolitik ein breiter, beide Sozialpartnerseiten einschließender Konsens bestand, äußern sich gerade die Arbeitgebervertreter in den Expertengesprächen eher negativ als zustimmend. Die folgende detaillierte Rekonstruktion der Sichtweise der Arbeitgeberverbände hilft, diese Diskrepanz zu erklären.

Aus den Interviews wird deutlich, dass die NQR-Entwicklung von den Arbeitgebervertretern eng mit der Revision des NQF-HE verknüpft wird. Bereits diesen ersten Prozess erlebten sie als stark durch die verantwortlichen Ministerien getrieben. Im Rückblick wird den staatlichen Akteuren ein gewisses Kalkül unterstellt, das als Beschwichtigungsstrategie bezeichnet werden könnte. Indem die praktische Relevanz des Bologna-Rahmens immer wieder negiert oder doch zumindest heruntergespielt wurde, sei es dort gelungen, mit der Einführung des Full-Fit-Prinzips einen starken Reformimpuls im Hochschulsystem zu etablieren. Dies führte bei den unterschiedlichen Stakeholdern zu erheblichem Protest, der aber mit Verweis auf die bereits gefallene Ministerentscheidung abgewiesen wurde. Abstrahiert von der konkreten Akteursperspektive zeigt diese Rekonstruktion auch, dass die Sozialpartner hier zu einer Fehleinschätzung gelangt waren, weil sie dem Appeasement der Ministerialen Glauben geschenkt haben.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung ist die kategorische Ablehnung des Full-Fit-Prinzips für den Bereich der Berufsbildung zu sehen. Für die Arbeitgeberver-

treter gab es hierfür aber noch erheblich mehr Gründe als die bloße Abwehr eines ungewollten Reformimpulses. Die Befürchtung der Arbeitgeberverbände war, dass mit der Etablierung eines abstrakten und allgemeinen Qualifikationsrasters eine Deflexibilisierung der Berufsausbildungen einhergehen könnte. Bislang wurden die einzelnen Ausbildungsprogramme in den paritätisch besetzten Branchenfachausschüssen (*national trade committees – de faglige udvalg*) kontinuierlich weiterentwickelt und orientierten sich dabei stets an den aktuellen Entwicklungen innerhalb des Berufsfelds. Dies bietet die Möglichkeit zur flexiblen und relativ kurzfristigen Anpassung der Ausbildungsprogramme an Bedarfe des Arbeitsmarkts und stellt für die Sozialpartner einen zentralen Wert und einen wichtigen Einflussfaktor im dänischen Berufsbildungssystem dar (Cort 2008, S. 17 ff.). Verständlicherweise besteht hier ein starkes Interesse, dieses Modell zu erhalten, was sich in den Expertenbefragungen in zahlreichen Statements wie dem folgenden niederschlug: „We feel that we have a big influence on the content of the VET-programs. And of course, we try hard to secure that for the future, because it means, that our companies get the proper labour force at the right time with the right qualifications and also to the right wages. That is our overall approach to the development of the NQF and the EQF and so on. So it was a very negative approach, but also what we see, that there could be some benefit from it, because we have to exchange labour force within the EU and that is a benefit for our companies. But... so we try to have any positive approach to it too, but our discussions within the employers' organisation was more negative. How to secure that old [system; JK].“ (Interview DK01).

Einhellig und sehr deutlich gaben die befragten Arbeitgebervertreter zu Protokoll, dass sie zu keinem Zeitpunkt einen Bedarf zur Einführung des NQR gesehen haben. In der Existenz des Rahmens wurde kein signifikanter Vorteil für die dänischen Firmen gesehen. Auch wenn ein gewisses Potenzial hinsichtlich der Erreichung der konsensualen Politikziele anerkannt wurde, so dominierte doch die Skepsis hinsichtlich des praktischen Nutzens: „I still hesitate whether there is a benefit. I mean, potentially, the whole idea of qualifications frameworks could be good. I mean, it could create better transparency between programs – it could potentially. It could increase mobility, increase mobility in the country between studies and especially abroad – potentially it could! And the recognition of degrees and the recognition of studies [unverständlich] and so on, it could be a benefit from that. But we don't know yet whether it will“ (Interview DK08).

Gleichzeitig gab es aber die realistische Einschätzung, dass eine generelle Ablehnung des Prozesses zur politischen Isolation geführt hätte. Einzelne Äußerungen deuten darauf hin, dass es eine strategische Diskussion innerhalb der

Arbeitgeberorganisationen gab, an deren Ende entschieden wurde, die negative Grundhaltung in verhandelbare Punkte zu übersetzen.

Der grundsätzlichste Punkt war dabei sicher, dass der Rahmen keinesfalls regulierenden Einfluss im Bereich der Berufsbildung haben dürfe. Vielmehr so die zweite Forderung, sollten die NQR-Levels auf Berufsprofilen und damit den Begebenheiten des Arbeitsmarktes aufbauen. Die Benennung von Levels innerhalb bestimmter Ausbildungsprogramme dürfe nur aufgrund Empfehlung des jeweiligen Fachausschusses, nicht wie im Entwurf im Alleingang des Ministeriums erfolgen (Cort 2011, S. 169). Hier schließt als dritter Punkt an, der NQR müsse Vielfalt und Unterschiede der bestehenden (und zukünftigen) Ausbildungsprogramme angemessen abbilden, was zum einen die Anwendung des Best-Fit-Prinzips, zum anderen aber auch die Zuordnung von Berufsqualifikationen zu unterschiedlichen Levels des Rahmens einschließt: „For us it has been very important, that we have VET programs at three, four and five. And we want to maintain this, we don't want this VET programs, that are at level five, we don't want them to transpond them into higher education programs because they're not higher education programs, they are, I mean, they start after primary school but then they go just to a very high level, but they do that in dual system.“ (Interview DK08).

In allen genannten inhaltlichen Forderungen existiert eine große Übereinstimmung mit den Gewerkschaftsvertretern, was durchaus als gelungene Koordination dargestellt wird: „I mean, the employers organizations of the private labour market, we agree very much with LO, [...] we were quite sceptical about this, we want a very, very flexible best-fit principle applied to this and we also agree and keep on agreeing, that we need to have an evaluation of this, is this really worth it? So in that respect, I would say that this alliance between us has been quite successful once again. Because we [unverständlich] managed together, I mean, the best-fit has been very much underlined“ (Interview DK08).

Abseits der inhaltlichen Punkte wird hier mit der Evaluation der Policy auch eine prozedurale Forderung deutlich, die sich aus der Skepsis gegenüber der Notwendigkeit und Nützlichkeit des Rahmens ergibt.

Wegen der weitreichenden Übereinstimmung zwischen den Akteuren der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite wird im nächsten Abschnitt nur auf spezifische Themen der Gewerkschaftsseite eingegangen.

4.3.3 Vertreter der Arbeitnehmer in der Entwicklung des NQR

Die dänischen Gewerkschaften sind in vier Dachverbänden organisiert. Die *Landsorganisation i Danmark* (LO) ist der größte und als politischer Akteur der wichtigste der vier Verbände. Sie organisiert primär sog. „blue collar wor-

kers'.³² In der Berufsbildungspolitik existiert eine institutionelle Trennung zwischen dem Spitzenverband und den 18 Einzelgewerkschaften, die auch für den Entwicklungsprozess wichtig ist: Auf der politischen Ebene (beispielsweise im nationalen Rat für Berufsausbildung) agiert vorrangig die LO als Dachverband, die Arbeitsebene der Fachausschüsse ist dagegen den Einzelgewerkschaften vorbehalten. Für die NQR-Entwicklung bedeutet dies, dass die LO an der Phase der Politikformulierung beteiligt ist, die Implementation dann aber Sache der Einzelgewerkschaften ist. Obwohl neben der Landsorganisationen drei weitere gewerkschaftliche Dachverbände³³ existieren, steht ihre politische Vertretungsposition nicht in Zweifel, als größter und wichtigster Dachverband besitzt die LO eine monopolähnliche Stellung (Schulze 2012, S. 25). Sowohl die Interviews als auch die verfügbaren Dokumente bestätigen diese Einzelstellung zwar, der hohe Grad inhaltlicher Übereinstimmung zwischen den Sozialpartnerverbänden erschwert eine distinkte Rekonstruktion der Positionen im Einzelnen, eine Abgrenzung innerhalb der Arbeitnehmerverbände ist durch sprachliche Ungenauigkeit kaum möglich. Die folgenden Aussagen beziehen sich daher zum großen Teil unspezifisch auf die dänischen Gewerkschaftsverbände als Akteur bzw. Akteursgruppe.

Grundsätzlich war und ist auch für die Arbeitnehmerverbände der Nutzen des NQR fraglich. Allerdings wird eine gewisse Ambivalenz deutlich, trotz der kritischen bis ablehnenden Haltung gegenüber dem NQR sehen sich die Gewerkschaftsvertreter an den Konsens zu den politischen Zielen gebunden. Die Ambivalenz kann auch ein Indiz für die schwierige Binnenkoordinierung der Arbeitnehmerseite sein. So wird für einen Teil der Einzelgewerkschaften eine eher befürwortende Haltung berichtet, die mit der Idee begründet wird, die NQR-Levels als Orientierung für zukünftige Lohnverhandlungen zu nutzen. In diesem Punkt gibt es einen natürlichen Interessenkonflikt zu den Arbeitgebern, die diese Übertragung strikt ablehnen. Auf der Ebene der Spitzenverbände

32 Skandinavische Staaten sind bekannt für ihre im internationalen Vergleich sehr hohen gewerkschaftlichen Mitgliederzahlen und Dänemark macht hier keine Ausnahme. Insgesamt sind allein in der LO bzw. ihren Mitgliedsorganisationen etwa 50 % aller Beschäftigten organisiert, die Organisationsrate insgesamt beträgt etwa 80 % ([www.lo.dk/English version/About LO/Membership.aspx](http://www.lo.dk/English%20version/About%20LO/Membership.aspx); Abruf am 26.11.2012). In der Literatur wird der hohe Organisationsgrad mit einem Zusammentreffen verschiedener Faktoren erklärt. Zentrale Bedeutung kommt der Tatsache zu, dass in Dänemark traditionell die Arbeitslosenversicherung an die Gewerkschaftsmitgliedschaft geknüpft ist (sog. „Gent-System“, vgl. beispielsweise Leonardi 2006; Lind 2007; Schmid 2010, S. 148).

33 Dies sind an zweiter Stelle der Verband der Angestelltengewerkschaften (Funktionærernes og Tjenstemændenes Fællesråd – FTF), ein Verband der Akademikergewerkschaften (Akademikernes Centralorganisation) und als viertes „Lederne“, die nur Führungskräfte des privaten und öffentlichen Bereichs organisieren (Jochem 2012, S. 118–119).

konnte sich diese Sichtweise nicht durchsetzen, mag aber zu der weniger eindeutigen Haltung beitragen.

Nach wie vor abgelehnt werden die im Zuge der jüngeren Berufsbildungsreformen eingeführten Teilqualifikationen (Landsorganisationen i Danmark 2006, S. 45 ff.). Es wird befürchtet, dass durch die Einordnung der Teilqualifikationen im NQR eine Festschreibung erfolgt. Trotz hoher Konsistenz zur Position der Arbeitgeber divergiert der Begründungszusammenhang der Gewerkschaften. Hier ist es der dem Berufskonzept immanente, ganzheitliche Charakter der Ausbildung, der zur Ablehnung von Teilqualifikationen führt. Insgesamt messen die Arbeitnehmervertreter der NQR-Entwicklung keine besonders hohe Bedeutung bei. Für sie war es lediglich ein Prozess unter anderen, der sich weder hinsichtlich seiner inhaltlichen Tragweite noch in der spezifischen Ausgestaltung von anderen politischen Prozessen unterscheidet. Dies gilt auch für die eher schwache Repräsentation sozialpartnerlicher Interessen während der Politikformulierung. Der über die existierenden Steuerungsgremien mögliche Einfluss wird als umfassend eingeschätzt: „We could probably have blocked the process if we wanted to. Because if we had drawn from the process or have advised our unions which complies LO not to participate, it would probably never had been realised. Could been made as a law somehow but it would never had any practical relevance because of the trade committees and so on“ (Interview DK03). Der retrospektive Interviewbeleg nimmt vorweg, dass es nicht zur Blockade kam. Ausgehend von den beschriebenen ablehnenden Positionen musste eine Entwicklung stattgefunden haben, die den schließlich eingeführten Qualifikationsrahmen für die Sozialpartner zumindest tolerabel machte. Es ist Gegenstand des nächsten Abschnitts, den Prozess hinter dieser veränderten Bewertung nachzuvollziehen.

4.4 Akteurkonstellation und Handlungsverlauf im Entwicklungsprozess

Wie eben deutlich wurde, kann hinsichtlich der Akteurkonstellation festgestellt werden, dass zwischen den staatlichen Akteuren auf der einen Seite und den beiden Sozialpartnerseiten auf der anderen Seite ein Interessenunterschied bestand. Pia Cort findet hierfür deutliche Worte: „With regard to the NQF, the demarcation lines in Denmark lie between the Ministry of Education and the social partners (DA/LO)“ (Cort 2011, S. 168). Ergänzt werden muss diese Einschätzung hinsichtlich der Rolle des Hochschulbereichs, dessen Qualifikationsrahmen jedoch als eigenständiger Prozess in institutioneller Abgrenzung verhandelt wurde. Einzig im Level 5 gibt es eine Überschneidung zwischen dem Bereich der beruflichen Bildung und der tertiären Ausbildung an Hochschulen,

hier wurde mit der Anwendung beider Zuordnungsprinzipien je nach Domäne allerdings ein Kompromiss gefunden, der für beide Seiten unproblematisch ist. Wenn man das Bild der Demarkationslinie als (vorläufige) Festlegung einer Grenze nach territorialen Streitigkeiten aufgreift, wirft dies Fragen nach der Genese des Konflikts und dem Zustandekommen des Stillstands auf, zu deren Beantwortung eine kurze Rekapitulation des Handlungsverlaufs auf den folgenden Seiten beitragen kann.

Der Beginn des dänischen Entwicklungsprozesses wurde in einer turbulenten Phase andauernder Reformpolitik verortet und wird durch diese Rahmenbedingungen beeinflusst. Auf der einen Seite ist dies der seit den 1990er Jahren andauernde Reformdiskurs in Beschäftigungssystem und Berufsbildung, der inzwischen ein sich permanent wandelndes System zum Normalzustand gemacht hat (Cort und Wiborg 2009). Daneben stehen die nationalen Projekte zur Umsetzung der großen EU-Strategien, wie die *Strategy for Denmark in the Global Economy* (2006) und die Strategie für lebenslanges Lernen (2007). Nicht außer Acht gelassen werden sollte die Rolle Dänemarks bei der Entwicklung des Kopenhagen-Prozesses, an dessen Genese Beamte des dänischen Unterrichtsministeriums großen Anteil hatten. Zusammengenommen machen all jene nur knapp angesprochenen Einflüsse deutlich, dass der nationale Qualifikationsrahmen als Werkzeug möglicherweise neu für das dänische System war, die damit verbundenen Ziele jedoch keineswegs. Zu dieser Einschätzung kommt auch Cort, die den NQR als „prolongation of policies since 1991 and especially since the reform in 2000“ (2011, S. 163) bezeichnet. Jenseits der inhaltlichen Kohärenz ist an dieser Stelle aber ein anderes, leicht nachvollziehbar Argument wichtig. Ein Umfeld permanenter Reformdiskussion führt zu sinkender Aufmerksamkeit für die einzelnen Vorschläge. Dieser Punkt wird im weiteren Verlauf erneut aufzugreifen sein.

Der Entwicklungsprozess startete mit der im dänischen Politikbetrieb nicht ungewöhnlichen Einrichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe. Die Sozialpartner waren über das Vorhaben informiert und stimmten diesem 2006 im Rahmen des mit den o.g. Strategien zusammenhängenden Ausschusses für die Zukunft der beruflichen Bildung (*Udvalget om fremtidssikring af erhvervsuddannelserne*) auch grundsätzlich zu. Im Detail hatten zu diesem Zeitpunkt beide Sozialpartnerseiten kein großes Interesse an der Thematik, der Prozess wurde als schlichte Umsetzung einer auf europäischer Ebene eingegangenen Verpflichtung interpretiert. Unklar ist die Rolle der Ministeriumsvertreter in diesem Moment, so dass keine Aussage dazu gemacht werden kann, ob diese Interpretation möglicherweise gefördert wurde. Es gibt aber deutliche Indizien dafür, dass die staatlichen Akteure kein Interesse daran hatten, die Sozialpartner in diesen Prozessschritt zu involvieren. Durch die Beteiligung von vier ver-

schiedenen Ministerien wurde der Koordinierungsbedarf auch ohne die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure als sehr hoch eingeschätzt.

Anfang 2007 nahm die interministerielle Entwicklungsgruppe ihre Arbeit auf und legte nach einiger Zeit einen noch unvollständigen Entwurf zu den Ideen und der möglichen Gestalt des NQR vor. Dieser vorläufige Entwurf wurde sodann von den beteiligten Ministerien diskutiert und auch den unterschiedlichen Steuerungsgremien in den betroffenen Feldern zur Kenntnis gegeben, um eine prinzipielle Debatte der Ideen zu ermöglichen und das Feedback der Stakeholder in der weiteren Konkretisierung berücksichtigen zu können. Durch die Beteiligung an den Beratungs- und Steuerungsgremien wie dem REU wurden auch die Sozialpartner an dieser Stelle über den Fortschritt der Entwicklungen informiert und erhielten die Möglichkeit, Feedback dazu zu geben. Dies beschreibt eine Form der Vorabstimmung, „a meeting before the real meeting, where the central partners meet“ (Interview DK06), die zur Absicherung gegen eine potenzielle Ablehnung organisiert wurde. Unter Einfluss der Rückmeldungen aus diesem ersten Hearing wurde dann der NQR-Entwurf fertiggestellt und in einen zweiten, formaleren Konsultationsprozess gegeben. Ein Ministeriumsvertreter beschreibt dies folgendermaßen: „on that basis, we developed a more final proposal, that was again launched in the more formal consultation process, again going back to the different education and training committees, councils, also including a conference for all the different stakeholders to also have a more direct debate on the development. [...] in that phase, we tried to include or involve the social partners and other stakeholders from the world of education. And after completing that, we were able to forward a proposal for a political decision in spring 2009“ (Interview DK04).

Im Zuge der beiden Hearings haben die Sozialpartnerorganisationen ihre Positionen zum NQR formuliert und an einigen Stellen Änderungswünsche angebracht. So konnten sie einige Elemente in den Entwurf hineinverhandeln, die dessen Einfluss auf die Berufsbildungsprogramme und deren Steuerung abschwächen. Hier ist die Nutzung des Best-Fit-Prinzips für die Zuordnung nicht-tertiärer Qualifikationen zu nennen, außerdem wurde auch der nicht-regulative Charakter des NQR explizit aufgenommen (The Danish Evaluation Institute 2011, S. 14). Beides waren gemeinsame Forderungen der Sozialpartner, wie oben gezeigt wurde.

Obwohl die Sozialpartner zu Beginn der Entwicklung eines NQR zugestimmt haben und diese Zustimmung im Prozessverlauf immer wieder erneuert haben, bewerten deren Vertreter den beschlossenen Rahmen negativ. Auch konnten keine Belege dafür gefunden werden, dass der NQR seitens der nichtstaatlichen Akteure zur Verfolgung ihrer politischen Ziele genutzt worden wäre. Stattdessen dominiert die Entschärfung befürchteter Folgen für das Steuer-

ungs- und Gestaltungsarrangement der dänischen Berufsbildung, ein praktischer Nutzen des Rahmens wird nach wie vor in Frage gestellt. Die gelungene Abschwächung wird von verschiedenen Befragten übereinstimmend als Erfolg des koordinierten Vorgehens von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden gesehen.

An den gemeinsamen Entschluss der vier verantwortlichen Minister im Juni 2009 schloss direkt die Implementation des Rahmes an. Die Berufsbildungsakteure in den Branchenfachausschüssen wurden durch das zuständige Ministerium aufgefordert, Vorschläge zur Zuordnung ‚ihrer‘ Qualifikationen zum NQR zu machen. Dazu wurden seitens des Ministeriums und gemeinsam mit einer Arbeitsgruppe des REU Richtlinien für die Zuordnung formuliert, „you might say to ease the process for them. We said, all short programs, we had short programs which are defined as not more than two years, and all short programs and also partial qualifications which are also shorter than two years normally, should be referred to level three in the qualifications framework. And if you had another idea about this, you would, we have to think about the argumentation. And all the other programs should be referred to level four, which is an equivalent to the gymnasium. [...] Then we have a few programs, which are five years long and which are often also more complicated. So we said, there might be a few programs, which could be referred to level five, but only a few. And then they delivered, they sent it here and we have discussions with them. Some of them, no, most of them I would say, there were no problems. They did what they were told“ (Interview DK06).

Nur in wenigen Fällen kam es dabei zu abweichenden Einschätzungen der Trade-Committees, die dann gegenüber dem Ministerium argumentiert werden musste. Die abschließende Zuordnungsentscheidung lag in allen Fällen beim Minister, der aber nur in wenigen Ausnahmen tatsächlich zwischen divergierenden Einschätzungen der Branchenfachausschüsse und der Ministeriumsmitarbeiter entscheiden musste, belastbare Zahlen liegen hierzu nicht vor. Zum Jahresende 2010³⁴ wurde der Zuordnungsprozess für alle Qualifikationen abgeschlossen, die aufgrund eines Gesetzes oder einer Verwaltungsvorschrift vergeben werden und die von einer staatlichen Stelle im dänischen Bildungssystem qualitätsgesichert sind (vgl. The Danish Evaluation Institute 2011, S. 14). Nicht-formale Qualifikationen und solche jenseits des öffentlichen Bildungssys-

34 Dies bedeutet eine mehrmonatige Abweichung von der zum Eingang dieser Fallstudie geschilderten Deadline im Sommer 2010, die seitens der Ministeriumsmitarbeiter mit der aufwendigen Abstimmung mit dem REU und den Branchenfachausschüssen begründet wird. Die offiziellen Dokumente nennen keine Begründung für diese Verzögerung, die im Vergleich zu anderen Fällen auch kaum der Rede wert ist.

tems wurden zunächst aus dem NQR ausgeschlossen, sollen aber zu einem späteren Zeitpunkt einbezogen werden.

Auf die Zuordnungsphase folgte unmittelbar die Referenzierung zum EQR, die im Mai 2011 abgeschlossen werden konnte. Dänemark war damit eines der ersten Länder, die die Entwicklung, Einführung und Referenzierung eines NQR innerhalb des Kopenhagen-Prozesses beenden konnte.

4.5 Zwischenfazit zum Nationalen Qualifikationsrahmen in Dänemark

Diese Gesamtsicht der Akteurspositionen der Sozialpartner verweist zunächst auf eine paradoxe Situation: Beide Interessensverbände lehnten den NQR aus mehreren Gründen ab. Zudem verfügen sie grundsätzlich über das Machtpotenzial, ein Wirksamwerden der Policy spätestens durch Blockade der Implementation verhindern zu können und entschieden sich schließlich dennoch dafür, den verhandelten NQR mitzutragen.

Diese Besonderheit ermöglichte einen Prozess, der durch seine weitgehende Übereinstimmung mit den auf europäischer Ebene vereinbarten Vorgaben auffällt. Neben der enormen Geschwindigkeit zeigen sich in der Analyse des dänischen Prozesses aber noch weitere Spezifika, die es erleichtern, das strategische Dilemma der Sozialpartner zu sehen:

- Bereits in der Frühphase des Prozesses wurde eine Einschränkung auf formale, öffentlich verantwortete Qualifikationen beschlossen. Andere Qualifikationen sollen dem eingeführten Rahmen zu einem späteren Zeitpunkt zugeordnet werden.
- Auf einer strukturellen Ebene ist die deutliche Trennung zwischen den Levels 1 bis 5 auf der einen Seite und den Hochschul-Levels sechs bis acht auf der anderen Seite auffällig. Einzig im Level 5 kommt es zu einer gewissen Überschneidung, die aber durch die parallele Anwendung beider Zuordnungslogiken keinen Konflikt begründet. Zu keinem Zeitpunkt gab es Bestrebungen aus dem Bereich der nicht-hochschulischen Bildung, deren Monopol auf die oberen drei Levels anzutasten. So könnte wohlbe-gründet auch argumentiert werden, dass in Dänemark zwei NQR entwickelt wurden, die losgelöst nebeneinander stehen. Zu welchen Veränderungen es hier im Zuge der Ausweitung der beiden Rahmen auf nicht-formale Qualifikationen kommen wird, ist derzeit nicht absehbar.
- Prozedural fällt die späte Beschlussfassung ins Auge. Erst mit Vorlage eines vollständig entwickelten und abgestimmten Politikentwurfs findet ei-

ne endgültige Festlegung durch den Entschluss der vier beteiligten Minister statt. Wie eingangs dargestellt wurde, kann dies zumindest teilweise mit der institutionellen Ausformung dänischer Regierungen und dem hohen Profilierungsdruck der einzelnen Minister einerseits und der umfangreichen Konsensorientierung dänischer Politik andererseits erklärt werden.

- Organisatorisch ermöglicht wird dies durch eine klare Trennung zwischen politischer Verantwortung auf der Seite der Minister und den unterschiedlichen beratenden Gremien (hier v. a. dem REU) und der inhaltlichen Entwicklungsarbeit in Ministerialapparaten und Trade-Committees. So kann nach der grundsätzlichen Zustimmung ein relativ ungestörter Entwicklungsprozess in der interministeriellen Arbeitsgruppe ablaufen. Durch regelmäßige Berichte an die Minister und den REU wird die Entwicklung sukzessive legitimiert. Vor der offiziellen Vorlage eines diskutablen Vorschlags wird die Zustimmung der wichtigsten Akteure durch ein informelles Hearing gesichert. Hier und in der folgenden Konsultation interagieren politische Verantwortung und inhaltliche Ausgestaltung kurz, der anschließende Implementationsprozess verläuft dann wieder weitgehend aushandlungsfrei in der Sphäre reiner Durchführung.

Die hier angeführten Besonderheiten verweisen darauf, dass die nichtstaatlichen Akteure nur zu Beginn des Prozesses und bei Abschluss der Initialphase die Gelegenheit gehabt haben, ihre Ablehnung prozesskonform zu formulieren. Eine vollständige Ablehnung der Entwicklung war dabei zum zweiten Zeitpunkt kaum denkbar – dies hätte der vorherigen Zustimmung widersprochen und wäre einem Affront gleichgekommen.

Bleibt die Frage, warum zu Beginn des Prozesses zugestimmt und keine stärkere Beteiligung an den Entwicklungen eingefordert wurde. Hierfür sind mehrere Faktoren maßgeblich:

- Die hohe Konsistenz zu den Entwicklungslinien nationaler Politik
- Die (Selbst-) Verpflichtung zur Erfüllung europäischer Zusagen
- Die fortwirkende Integrationskraft des Kopenhagen-Prozesses als ‚dänischer EU-Prozess‘
- Die zeitliche Verwebung mit verschiedenen Reformen im dänischen Bildungssystem

Eine andere Interpretation auf der Seite der Sozialpartner hätte zu diesem Zeitpunkt wohl die von staatlicher Seite kaum abzuweisende Forderung nach stärkerer Einbeziehung in die konzeptionelle Phase des Entwicklungsprozesses zur

Folge gehabt. So wäre möglicherweise die Auftrennung von inhaltlicher Arbeit und politischer Verantwortung nicht oder nicht so deutlich erfolgt, ein kontinuierlicher gestalterischer Einfluss wäre möglich gewesen.

Während das Ministerium den Prozess auf europäischer wie nationaler Ebene stark vorangetrieben hat, waren die Sozialpartner sehr stark fokussiert auf nationale Politik und haben darüber die Chance eines aktiven und ggf. kritischen Beitrags zur dieser Agenda verpasst. Dies kann als Verweis darauf gewertet werden, dass hier seitens der staatlichen Akteure erfolgreich über Bande gespielt wurde. Cort sieht hier eine klare Strategie der staatlichen Akteure, deren Motivation Machtgewinn durch Aushöhlung der korporatistischen Strukturen ist (2011, S. 170 ff.). Auch wenn man diese weitreichende Interpretation nicht teilt, wird doch sichtbar, dass hier taktisch geschickt agiert wurde. Indem via Lissabon- und Kopenhagen-Prozess europäische Agenden formuliert wurden, die dann für die dänische nationale Politik als externe Verbindlichkeit wirkten, konnten bestimmte, konfliktbehaftete Themen in den nationalen Reformprozess eingespielt werden. Die Verschmelzung internationaler und nationaler Politik führt so zu kleinschrittigen aber kontinuierlichen Veränderungen des dänischen Berufsbildungssystems. Neben den inhaltlichen Implikationen der Politik hat dies natürlich auch eine institutionelle Dimension, da hiermit die bestehende Macht- und Akteurkonstellation zugunsten des Ministeriums verschoben wird, ob dies aber genuine Triebfeder oder vielmehr bloßer Nebeneffekt des Prozesses ist, kann auf der Grundlage der verfügbaren Informationen nicht eingeschätzt werden.

5 Fallstudie II: Die Entwicklung des Nationalen Qualifikationsrahmens in Österreich

Die Entwicklung des österreichischen nationalen Qualifikationsrahmens in der Republik Österreich verlief in erheblich größerem Maße als der parallele Prozess in Dänemark öffentlich. Dies lag nicht zuletzt an den umfangreichen Konsultationsverfahren, die zu den auffälligsten Merkmalen der österreichischen EQR-Umsetzung gehören. Entsprechend liegen zahlreiche Dokumente, wie beispielsweise Stellungnahmen unterschiedlicher Akteure, vor. Eine weitere Eigenschaft des österreichischen Prozesses ist zudem die umfangreiche wissenschaftliche Fundierung und Begleitung, vor allem durch das Forschungskonsortium NQR, eine Kooperation der Bildungsforschungsinstitute der beiden Sozialpartnerorganisationen mit zwei weiteren Instituten (s. u.). Eine umfassende Aufarbeitung der politischen Seite des Entwicklungsprozesses fehlt dagegen bislang. Mit der vorliegenden Fallstudie wird ein Beitrag zum Nachvollzug dieses bildungspolitischen Projekts und damit zur Schließung dieser Lücke geleistet.

5.1 Entscheidung zur Entwicklung eines nationalen Qualifikationsrahmens für Österreich

Während auf der Ebene der EU bis April 2008 um die konkrete Ausformulierung des EQR gerungen wurde, war in Wien die politische Entscheidung zur Entwicklung eines nationalen Qualifikationsrahmens für Österreich bereits gefallen. In den folgenden Absätzen wird der Hintergrund dieser Festlegung rekonstruiert.

Ausgangspunkt der Befassung mit der Materie Qualifikationsrahmen für die österreichischen Akteure war der Konsultationsprozess zum Vorschlag eines Europäischen Qualifikationsrahmens (Luomi-Messerer et al. 2009, S. 42) in der zweiten Jahreshälfte 2005. Aus der davorliegenden Zeit sind keine schriftlichen Dokumente verfügbar. Die befragten Experten nennen ebenfalls den EU-Vorschlag als ersten Kontakt mit der Thematik Qualifikationsrahmen. Zum damaligen Zeitpunkt lag die Verantwortung beim Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, das nach Erhalt der Konsultationsaufforderung von der Europäischen Kommission die wesentlichen nationalen Stakeholder aus dem gesamten Bildungsbereich zur Stellungnahme aufforderte. Anfang Dezember 2005 lagen schließlich „etwa 25 schriftliche Stellungnahmen der wichtigsten Akteure der Bildung und Berufsbildung (Schulen, Universitäten und Hochschule bis zur Erwachsenenbildung) vor“ (Gehrer 2006, S. 1). Zur Analyse

und Zusammenführung der verschiedenen Stellungnahmen wurde das Forschungskonsortium beauftragt. Die konsolidierten Ergebnisse wurden am 15.12.2005 allen am Diskussionsprozess beteiligten Akteuren vorgestellt, bevor schließlich am 12. Januar 2006 die finale, gesamtösterreichische Stellungnahme zum EQR-Vorschlag bei der EU-Kommission eingereicht werden konnte. Dieses Vorgehen wurde gewählt, um einen intensiven Meinungsfindungsprozess bei allen Schlüsselakteuren des österreichischen Bildungssystems zu ermöglichen und die Einbeziehung der gesamten Bandbreite an Rückmeldungen zum Kommissionsvorschlag zu gewährleisten.³⁵

Neben der grundsätzlichen Zustimmung zum Kommissionsvorhaben formuliert die österreichische Stellungnahme indirekt die Absicht, einen nationalen Qualifikationsrahmen zu entwickeln und einzuführen, denn der „EQR wird erst dann von realer Bedeutung sein, wenn die Mitgliedstaaten [...] die Qualifikationen ihre Bildungs- und sonstigen Lernsysteme in Form [...] Nationaler Qualifikationsrahmen“ outputorientiert erfasst und an den gemeinsamen europäischen Rahmen gekoppelt haben (ebd., S. 2). Luomi-Messerer et al. machen darauf aufmerksam, dass die meisten Stellungnahmen zur EU-Konsultation die Einrichtung eines NQR in Österreich stillschweigend voraussetzen (2007, S. 2). Eine ausdrückliche Formulierung dieses Ziels von offizieller Seite war daher kaum nötig, vielmehr wurde das überaus positive politische Klima genutzt und direkt mit dem Entwicklungsprozess begonnen (vgl. Luomi-Messerer et al. 2007, S. 2). Das Thema nahm dann recht zügig Fahrt auf. Im April 2006 legte das Forschungskonsortium eine im Auftrag des Ministeriums erstellte Studie vor, die Erkenntnisse des Konsultationsprozesses und weitere Befunde zusammenfasst und Handlungsempfehlungen für den Entwicklungsprozess macht (Markowitsch et al. 2006). Eine weitere Studie untersuchte den EQR im Kontext der tertiären Bildung, dieses Papier wurde wenig später geringfügig überarbeitet als offizielles Dokument der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft 2006 veröffentlicht (Lassnigg et al. 2006). Im Vorwort bekräftigte dort der BMBWK-Sektionschef für Höhere Bildung erneut die Bedeutung der Einführung nationaler Qualifikationsrahmen für den Erfolg des EQR (Faulhammer

35 Sowohl die gemeinsame Beauftragung der Forschungseinrichtungen beider großen Sozialpartnerorganisationen als auch der recht hohe Aufwand für eine konsensuale, „gesamtösterreichische“ Stellungnahme verweisen auf die spezifische politische Kultur Österreichs, die insbesondere mit den Begriffen der Konkordanzdemokratie (vgl. z.B. Lehmbruch 1967) und des Austrokorporatismus (exemplarisch Tálos 2006) verknüpft ist. Wiewohl beide Merkmale im Zuge der „Entaustifizierung der österreichischen Politik“ in der jüngeren Vergangenheit erheblich an Bedeutung eingebüßt haben (Pelinka und Rosenberger 2007, S. 17), wirken sie doch nach wie vor als politische Institutionen nach. So wird dann auch das für die Erörterung des Kommissionsvorschlags gewählte Procedere von den befragten Akteuren als überaus typisch für den politischen Betrieb in Österreich beschrieben und nimmt als solches wesentliche Gestaltungselemente des folgenden Entwicklungsprozesses (s. u.) vorweg.

2006). Der weitere Jahresverlauf 2006 brachte in schneller Folge Schritte der weiteren Institutionalisierung des österreichischen Entwicklungsprozesses. Ein exakter Zeitpunkt, zu dem die Erarbeitung erklärtermaßen zum politischen Ziel wurde, kann aber nicht rekonstruiert werden. Vielmehr scheint der Prozessbeginn auf informelle Absprachen aus dem Konsultationsprozess und das stillschweigendes Einverständnis der Akteure aufzubauen. Das Commitment, den EQR umzusetzen und dazu einen NQR zu entwickeln, emergierte gewissermaßen im Zuge der Befassung mit dem Kommissionsvorschlag in der zweiten Jahreshälfte 2005, wurde jedoch nicht in einem Dokument fixiert. Allerdings ist evident, dass keiner der beteiligten Akteure sich im Vorfeld der nationalen Bearbeitung des Kommissionsvorschlags zum EQR in nennenswerter Weise mit der Thematik Qualifikationsrahmen auseinandergesetzt hatte.³⁶ Somit kann die Vorlage des Vorschlages im Juli 2005 als Zeitpunkt erstmaliger Befassung festgehalten werden.

5.2 Institutionelle Rahmenbedingungen der Entwicklung des österreichischen NQR

Als institutioneller Rahmen der NQR-Entwicklung kommen strukturierende Momente in mehreren Dimensionen in den Blick. Zunächst ist dies die Dimension Zeit, genauer jene Regeln, die mögliche Handlungsverläufe der beteiligten Akteure in temporärer Hinsicht einschränken, indem beispielsweise Anfang und Ende des politischen Prozesses definiert sind. Wie eben ausgeführt, kann der Anfang der Entwicklungsarbeit zu einem NQR im Fall Österreich nicht an einem konkreten Ereignis festgemacht werden. Ex-post findet sich in den Prozessdokumenten das Jahr 2006 als offizieller Beginn mit der Schaffung von „Strukturen zur Entwicklung des NQR“ (BMUKK und BMWF o.J., S. 5), festgemacht an der Einsetzung einer Projektgruppe NQR im BMBWF (vgl. auch Luomi-Messerer und Prokopp 2009, S. 51). Die Auskünfte der Experten zum Prozessauftakt stimmen damit überein: Damals „machten wir eben diese EQR-Konsultation, da gab es Rückmeldungen aus dem österreichischen System, aber positive. Das bedeutete, wir starteten Ende 2006 einen offiziellen NQR-Prozess, das war sozusagen noch vor Verabschiedung der Empfehlung. Der Prozess startete mit dem Aufsetzen einer Steuerungsgruppe“ (Interview AT02). Dieser Zeitpunkt bietet sich damit als Beginn der Betrachtung an, gleichwohl ist eine gewisse Konfusion über den Start des Prozesses auch in den Prozessdokumenten dokumentiert. So nennt der nationale Zuordnungsbericht abwei-

36 Hierin unterscheidet sich Österreich von vielen anderen Staaten Europas, die bereits in der Umsetzung der Bologna-Reformen Qualifikationsrahmen für den Hochschulbereich diskutiert und implementiert haben, wie Luomi-Messerer et al. (2009) ausführen.

chend Januar 2007 als Anfang (BMUKK und BMWF 2011, S. 51), dies entspricht der Einrichtung der Nationalen Steuerungsgruppe (s. u.).

Eine weitere zeitliche Strukturierung erfolgte durch die frühzeitige Trennung des Prozesses in „drei Entwicklungskorridore mit unterschiedlichen Zeithorizonten“ (Schlögl 2006, S. 43). Die Arbeit wurde begonnen mit der Zuordnung aller formaler Qualifikationen im Korridor 1, hier wurden mit einem Ministerratsentscheid im November 2009 die politischen Grundlagen geschaffen, so dass 2010 Kriterien und Verfahren für die Zuordnung erarbeitet und in der Folge die Implementation in ausgewählten Feldern simuliert werden konnte (BMUKK und BMWF 2011, S. 51 f.). Die Bearbeitung der Entwicklungskorridore 2 und 3, die nicht-formales bzw. informelles Lernen umfassen, ist naturgemäß erheblich komplexer und startete zudem erst später. Für beide Korridore steht bislang ein Ergebnis aus. Die im Konsultationspapier NQR veröffentlichte Agenda des Prozesses sieht vor, entsprechend der Vorgaben im EQR bis Ende 2010 die Zuordnung aller formalen Qualifikationen abzuschließen und bis „spätestens 2012“ auf allen Zeugnissen und Zertifikaten das entsprechende EQR-Niveau anzugeben (BMUKK und BMWF 2008b, S. 6). Die Politikentwicklung für Korridor 1 sollte also 2010 abgeschlossen werden, um im Anschluss die Implementation vorzunehmen. Diese Agenda stellte sich als nicht umsetzbar dar, es kam zu erheblichen Verzögerungen, auf die Gründe wird im weiteren Verlauf der Fallstudie einzugehen sein.

Ein Ereignis, das den Abschluss der Entwicklung markiert, wie es beispielsweise die Veröffentlichung eines finalen Dokuments wäre, fehlt zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie. Seit Juni 2012 liegt jedoch der österreichische EQR-Zuordnungsbericht vor, der auch bei der EU-Kommission eingereicht wurde (BMUKK und BMWF 2011). Als Zielsetzung wird dort formuliert, der Gesamtprozess solle noch innerhalb der 24. Gesetzgebungsperiode (2008–2013) abgeschlossen werden (NQR-Projektgruppe 2009, S. 3; SPÖ und ÖVP o.J., S. 209 ff.). Um den österreichischen Entwicklungsprozess mit den beiden anderen Fällen vergleichen zu können, werden die im Zusammenhang des Zuordnungsberichts gemachten offiziellen Ausführungen als erstes, wenngleich vorläufiges, Ergebnis betrachtet. Wo es für die folgenden Ausführungen maßgeblich ist, wird auf die Vorbehaltlichkeit einer abschließenden Einigung eingegangen. Die Implementation des österreichischen Qualifikationsrahmens in das Bildungssystem und daraus erwachsende Folgen gehen über die Fragestellung dieser Arbeit hinaus und sind daher nicht in die Analyse einbezogen. Weitere zeitliche Faktoren, die strukturierend auf die Handlungsverläufe der Akteure einwirken, werden im Handlungszusammenhang erwähnt.

Neben der temporären Strukturierung war eine andere Rahmenbedingung für die österreichischen Entwicklungsarbeit derart prägend, dass sie gesondert zu

berücksichtigen ist. Dies ist die Kompetenzverteilung innerhalb der österreichischen Bundesregierung in Verbindung mit dem Einstimmigkeitsgebot für Regierungsbeschlüsse. Beides wird im folgenden Abschnitt thematisiert.

5.2.1 Die Bundesregierung als Rahmenbedingung

Die Verfassung des österreichischen Regierungsapparats ist eine wichtige Rahmenbedingung für den untersuchten Politikprozess. Sie erhält ihre Relevanz aus der Nationalratswahl am 1. Oktober 2006 und der Neuverteilung der Kompetenz für die NQR-Entwicklung in der Folge. Während die Konsultationen zum EQR-Vorschlag noch in der alleinigen Verantwortung des BMBWK lagen, teilten sich fortan zwei Häuser diese Aufgabe. Für den Entwicklungsprozess war diese Aufspaltung folgeschwer, weil damit der durch (Standes-)Interessen geprägte akademische Bildungsbereich mit erheblichem Vetopotenzial ausgestattet wurde. Institutionelle Grundlage dafür ist die Einstimmigkeit von Ministerratsbeschlüssen im Prozess der Gesetzgebung, die für den Fall mehrerer beteiligter Ressorts die interministerielle Konsensfähigkeit von Entschlussvorlagen voraussetzt (Müller 2006, S. 112; Tálos und Kittel 2001, S. 56 f.). Dieser Umstand macht es ab Anfang 2007, also beinahe von Anfang der Entwicklungsarbeit an, notwendig, dass beide Ressorts sich zur Thematik NQR intensiv abstimmten und eine gemeinsame Linie suchten. Wie weiter unten gezeigt werden kann, war dies alles andere als einfach und hat den Prozess erheblich verzögert.

Wenngleich die Kompetenzverteilung auf zwei statt einem Bundesministerium in Folge der Wahl 2006 für den Prozessverlauf entscheidend war, so ging dem doch die Unfähigkeit zur Einigung im Gremium „Nationale Steuerungsgruppe“ voraus. Die Vertreter der Hochschulen standen dort mit ihrer Forderung, die Levels sechs bis acht ausschließlich akademischen Qualifikationen vorzubehalten, allen anderen Akteuren gegenüber und verantworteten damit eine Situation, in der „man [...] sich auf die Minister verlassen muss, dass die beiden den Wagen wieder flott machen. Und so war es dann auch. Das hat halt alles gedauert, hat eine Verzögerung gebracht von einem dreiviertel Jahr, wo dann nichts passiert ist“ (Interview AT05). Dies verweist auf den hohen Stellenwert der organisatorischen Rahmenbedingungen des Entwicklungsprozesses, die Gegenstand des nächsten Abschnitts sind.

5.2.2 Entwicklungsgremien

Bildungspolitik, und damit auch die Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens, liegt in Österreich vorrangig im Kompetenzbereich der Bundesregierung – hierin unterscheidet sich die Alpenrepublik von den meisten anderen föderalen Staaten. Begründet liegt dies einerseits in der überschaubaren Größe

des Staatsgebildes, andererseits werden aber auch gewisse „zentralistische Traditionen“ verantwortlich gemacht (Bodenhöfer 2006, S. 652). Die mittlere staatliche Ebene ist am untersuchten Projekt daher nur am Rande beteiligt, verantwortliche Ansprechpartner von innen wie von außen sind die Bildungsressorts der Bundesregierung. Anknüpfend an die angesprochenen Studien wurde noch 2006 im BMBWK eine „NQR-Projektgruppe“ eingerichtet (Dehnbostel et al. 2010, S. A13), die den weiteren Prozess organisieren sollte. Diese Gruppe, die im Organisationsbereich der Abteilung II.7 (*EU und internationale Angelegenheiten in der Berufsbildung*) des BMBWK entstand, bestellte Vertreter unterschiedlicher Akteure in eine Arbeitsgruppe ein, die zu Beginn des folgenden Jahres dann als „Nationale Steuerungsgruppe“ erstmals zusammentrat. Die in der Zwischenzeit erfolgte Regierungsneubildung hatte hierfür keine Konsequenzen, führte aber dazu, dass die Projektgruppe zur interministeriellen Einrichtung umgebaut wurde. Ihre Aufgaben umfassten nun die strategische Planung des Gesamtprozesses, die Koordination zwischen den beiden Ministerien und mit der Steuerungsgruppe, den Aufbau von Informations- und Kommunikationsstrukturen aber auch die Beteiligung an der inhaltlichen Ausarbeitung des NQR in Abstimmung mit der Nationalen Steuerungsgruppe (BMUKK und BMBWF 2011, S. 47). Der Vorsitz der zehnköpfigen Projektgruppe lag beim Sektionschef für Berufsbildung im BMUKK, dessen Stellvertretung beim Sektionschef für Universitäten und Fachhochschulen des BMBWF, die übrigen Mitglieder verteilen sich auf verschiedene Abteilungen beider Ministerien (Luomi-Messerer 2007, S. 2).

Obwohl man anhand der Aufgabenbeschreibung zu einem anderen Eindruck kommen könnte, finden sich keine Belege für eine herausgehobene Verantwortung der Projektgruppe im politischen Prozess. Zentrales Gremium der politischen Entwicklungsarbeit ist vielmehr die „Nationale Steuerungsgruppe NQR“. Die beim BMUKK eingerichtete Geschäftsführung dieser Gruppe übernahm administrative Aufgaben, die politische Hauptverantwortung lag ebenfalls beim Unterrichtsministerium. Dieses stellte daher auch den Vorsitz der Steuerungsgruppe. Das Wissenschaftsministerium besetzte den stellvertretenden Vorsitz.

Die Steuerungsgruppe, so die offizielle Lesart, berät „die für die gesetzliche Reglementierung von Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen auf allen Ebenen zuständigen Behörden“, insbesondere die beiden koordinierenden Ressorts (BMUKK und BMBWF 2011, S. 48). Tatsächlich geht die Funktion wohl über eine reine Beratung hinaus. So heißt es in einem Beitrag der IBW-Wissenschaftlerin Tritscher-Archan für den EQF-Newsletter zu den Kompetenzen dieser Einrichtung: „This 23-person committee decides on all important aspects of the NQF such as the Austrian specification to the EQF-descriptors, the NQF-governance

structure, the classification process, etc.“ (Tritscher-Archan 2010, S. 5). Diese Darstellung als Entscheidungsgremium entspricht den Schilderungen der befragten Experten. Seitens der Ministeriumsvertreter wird sogar ausdrücklich Wert darauf gelegt, dass die Steuerungsgruppe für den Prozess eine herausgehobene Verantwortung trägt. Sie sei „keine Expertengruppe. Sie ist politisch besetzt, da sind Vertreter der Ministerien drin, der Sozialpartner [...] 23 Sitze derzeit. [...] Die Steuerungsgruppe ist das, sozusagen politisch letztverantwortliche Organ. Für den Gesamtprozess.“ (Interview AT02).

Grundsätzlich stellt sich die Frage, wer an einer so wesentlichen Arbeitsgruppe beteiligt wird bzw. wer nicht und nach welchen Kriterien die Auswahl erfolgt. Die offiziellen Dokumente benennen nur die Mitglieder, zum zweiten Punkt geben sie keine Auskunft (BMUKK und BMWF 2008a, S. 26 ff.). Die Zusammensetzung des Gremiums war daher Gegenstand der Interviews, konnte dort aber auch nicht abschließend geklärt werden. Die Frage löste bei den Akteuren eine gewisse Verwunderung aus, wie der folgende Auszug belegt: „ich nehme an, dass die einfach ganz normal die [unverständlich], immer wenn es ein Gesetz gibt oder was auch immer, gibt es eine Liste, wer da zur Stellungnahme eingeladen wird. Und ich glaube, das sind so die üblichen Verdächtigen, eben alle Ressorts, alle Bundesländer, alle Sozialpartnervertreter, ist sonst noch wer drin, nein, das war es dann“ (Interview AT07).

Es finden sich auch keinerlei Hinweise darauf, dass die Gruppengröße ein limitierender Faktor war, vielmehr resultierten die 23 Sitze aus der Auswahl relevanter Akteure. Der zahlenmäßig größte Teil der Gruppe besteht aus Vertretern aller Bundesministerien; einige, im Vergleich dazu aber wenige Plätze nehmen Vertreter der Sozialpartner ein,³⁷ einen letzten Platz besetzt ein Mitarbeiter der Verbindungsstelle der Bundesländer. Einen Überblick bietet Abbildung 8:

37 In Österreich schließt die Sozialpartnerschaft neben Wirtschafts- und Arbeiterkammern den ÖGB sowie die Kammerorganisation der Landwirtschaft mit ein (vgl. Pelinka und Rosenberger 2007, S. 203 ff.; Michalowitz und Tálos 2007; Karlhofer und Tálos 1996, S. 15 ff.). Offiziell ist die Industriellenvereinigung nicht an der Institution Sozialpartnerschaft beteiligt, da diese keine Kollektivvertrags-Partei ist (Karlhofer 2005, S. 18 ff.). Gleichwohl ist die IV am Prozess beteiligt. Da sich in keinem der offiziellen Prozessdokumente diese begriffliche Unterscheidung findet, wird diese Differenz hier daher auch nicht weiter gemacht. Wenn im Folgenden von Sozialpartnern gesprochen wird, meint dies alle o. g. Verbände inklusive der Industriellenvereinigung.

BMUKK: Vorsitz + 2 weitere Plätze (zusätzlich Geschäftsführung)							
BMWF: stellvertretender Vorsitz + 1 weiterer Platz							
BM Wirtschaft und Arbeit: 2 Plätze	Bundeskanzleramt und übrige Ressorts: je 1 Platz (=10 Plätze)	Verbindungsstelle der Bundesländer: 1 Platz	ÖGB: 1 Platz	Bundesarbeitskammer: 1 Platz	WKÖ: 1 Platz	Industriellenvereinigung: 1 Platz	Landwirtschaftskammer: 1 Platz

Abb. 8: Zusammensetzung Nationale Steuerungsgruppe NQR (Stand 06/2007, eigene Erstellung)

Im weiteren Verlauf wurde die Gruppe leicht erweitert, an der Zusammensetzung änderte sich aber kaum etwas. Die dem Konsultationspapier anhängende Mitgliederliste nennt 26 Mitglieder (BMUKK und BMWF 2008a, S. 24 f.). Eine letzte Veränderung erfolgte im November 2009 mit der Ergänzung um 2 kooptierte Mitglieder, die die beiden Hochschulverbände uniko und FHK repräsentieren. Weitere Vertreter des Bildungswesens, beispielsweise aus der Erwachsenenbildung, fehlen dagegen. Zwar sind mit den drei Kammerorganisationen zugleich die wichtigsten Träger der berufsorientierten Weiterbildung zur Mitarbeit berufen, ob diese aber den Bereich der Erwachsenenbildung insgesamt repräsentieren, ist fraglich. Zur Zusammensetzung der Steuerungsgruppe kann daher festgehalten werden, dass hier nicht das Interesse der gleichberechtigten Einbeziehung von Stakeholdern aus dem Bildungswesen im Vordergrund stand. Aus der Reproduktion der etablierten korporatistischen Strukturen ergibt sich eine Schwerpunktsetzung auf Akteure der Arbeitswelt. Durch die Kooptierung zweier Hochschulvertreter wird dieser Zuschnitt zwar leicht verändert, als irreguläre Mitglieder sind jene aber nur in die Diskussion eingebunden und nicht stimmberechtigt (BMUKK und BMWF 2011, S. 83).

Neben der schlichten Zusammensetzung eines derartigen Gremiums sind aus einer analytischen Sicht Regeln der Binnenorganisation als handlungsprägende Institutionen maßgeblich. Die Grundlage der Arbeit der Steuerungsgruppe ist eine Geschäftsordnung, die sich das Gremium im Juni 2008 gegeben hat.³⁸ Diese ist allerdings nur wenig aussagekräftig, was den Ablauf von Entscheidungsprozessen angeht. In einigen Interviews finden sich dagegen detaillierte-

38 Dieses Dokument zeigt deutlich, dass es sich hier nicht um eine bloße Arbeitsgruppe für die Entwicklung des NQR handelt, sondern dass hier vielmehr eine dauerhafte Beratungsinstanz für alle mit dem zukünftigen NQR zusammenhängenden Themenbereiche installiert wurde (vgl. BMUKK und BMWF 2008a, S. 26 ff.). Allerdings liegt der Fokus hier auf dem Entwicklungsprozess, weshalb hierauf nicht weiter eingegangen wird.

re Informationen, wie hier von einem Ministeriumsvertreter. Er beschreibt, „dass mit der Steuerungsgruppe eben wesentliche Entscheidungen in Richtung NQR [...] ausdiskutiert und so lange diskutiert werden, bis es auch akzeptiert ist. Ich halte das also deshalb für wesentlich, weil man nicht irgendwas, wie es in vielen Ländern auch passiert, bestimmt, und sagt, wir machen es so und so, sondern wir diskutieren so lange, bis wir uns einig sind, dass das der richtige Weg ist. Das ist auch die Arbeit der Steuerungsgruppe“ (Interview AT08).

Ziel der Zusammenarbeit im Rahmen der Steuerungsgruppe war also das Erreichen konsensfähiger Ergebnisse, auch wenn dies lange Diskussionen notwendig machte. Erst wenn alle Beteiligten schließlich zustimmen, folgt im nächsten Schritt die rechtsverbindliche Umsetzung der Entschlüsse durch die Regierungsadministration. Was bei einigungsfähigen Themen einen breiten Rückhalt der Ergebnisse sichert, wird dagegen bei nicht konsensfähigen Punkten zum Problem. Durch die Verweigerung der Zustimmung in der Steuerungsgruppe verfügen so alle darin stimmberechtigten Mitglieder über faktisches Vetopotenzial, wenngleich tatsächliche Blockaden durch einzelne Akteure natürlich selten sind (vgl. Benz 2003). Dennoch kam es, wie im weiteren Verlauf der Fallstudie gezeigt wird, zu einer derartigen Situation, die eine lange Phase des Stillstands zur Folge hatte. Schlussendlich resultierte hieraus der österreichische Kompromiss der sogenannten Y-Struktur des Qualifikationsrahmens, der als Ministerratsentscheid die Blockade überwinden konnte.

Zusätzlich zu den beiden genannten Entwicklungsgremien wurden für den Prozess weitere Strukturen eingerichtet, die jedoch funktional vorrangig den Charakter von Servicestellen hatten und nicht als Arena der politischen Auseinandersetzung zu sehen sind. Eine wichtige Rolle nahm hier das oben bereits angesprochene Forschungskonsortium ein, das in der inhaltlichen Fundierung und Ausarbeitung wichtige Beiträge zur Entwicklung des NQR geleistet hat (vgl. exemplarisch Tritscher-Archan 2008; Markowitsch et al. 2006; Markowitsch 2009).

Beim Wissenschaftsministerium wurde zur Begleitung des Prozesses ein Beirat eingerichtet, der als Kommunikationsstruktur an der „Erarbeitung der Position des Hochschulsektors“ beteiligt war (BMUKK und BMWF 2011, S. 79). Hierauf wird in der Charakterisierung der Akteure und ihrer Positionen im nun folgenden Unterkapitel einzugehen sein.

5.3 Akteure und Positionen im Entwicklungsprozess des österreichischen NQR

Neben den institutionellen Rahmenbedingungen sind es die beteiligten Akteure, die maßgeblichen Anteil am Verlauf politischer Prozesse haben. Wie eingangs bereits kurz angerissen wurde, herrschte unter den verschiedenen Stakeholdern des österreichischen Bildungssystems von Beginn an ein recht homogenes Klima der Zustimmung zum Projekt Europäischer Qualifikationsrahmen. Dennoch unterscheiden sich die inhaltlichen Positionen in einzelnen Punkten und verändern sich im Verlauf des Entwicklungsprozesses. Beides gilt es auf den nächsten Seiten rekonstruktiv nachzuvollziehen. Dazu wird einerseits auf die ausführlichen Darstellungen der interviewten Akteursvertreter, andererseits auf verschiedene Positionspapiere und Stellungnahmen zurückgegriffen. Dem Fokus dieser Studie entsprechend stehen die federführenden staatlichen Akteure sowie die Verbände von Arbeitnehmern und Arbeitgebern im Vordergrund. Weitere Akteure bzw. deren Positionen und politisches Handeln werden dann berücksichtigt, wenn sie für das Verständnis des Aushandlungsprozesses notwendig sind.

5.3.1 Staatliche Akteure in der Entwicklung des NQR

Zu Beginn des EQR-Prozesses war in Österreich das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur verantwortliches Ressort. Als Mitglied im Rat der Bildungsminister der EU war das BMBWK über die EQR-Initiative, die zwischen der Kopenhagen-Konferenz 2002 und der Veröffentlichung des Arbeitsprogramms allgemeine und berufliche Bildung 2010 (Rat der Europäischen Union 2004) entstand, zumindest informiert. Allerdings ist weder klar, ob in diesem Zusammenhang bereits die Einführung nationaler Rahmen mitgedacht war, noch, welche Rolle die Vertreter Österreichs in der Frühphase des Prozesses hatten. Ebenfalls ausgeführt wurde die Problematik einer eindeutigen Festlegung des Entwicklungsauftrags, weil von Seiten des Ministeriums keine entsprechende Erklärung vorliegt. In den Publikationen im Zusammenhang mit dem EQR-Konsultationsprozess und der EU-Ratspräsidentschaft 2006 ist aber eine klare Befürwortung der Entwicklung eines NQR dokumentiert (Gehrer 2006; Lassnigg et al. 2006).

Die Hauptverantwortung für den Prozess lag von Anfang an bei der für Berufsbildung verantwortlichen Sektion II des Bildungsministeriums.

Hinter der Befürwortung dieses aufwendigen Prozesses stand ein Bündel einzelner Motive. Zunächst ist eine gewisse Einsicht in die auf europäischer Ebene angestrebten Ziele zu nennen, vor allem hinsichtlich der verbesserten Transpa-

renz der vielfältigen Qualifikationen in den Nationalstaaten. Im Vordergrund stehen hier die für den Arbeitsmarkt besonders wichtigen Lernergebnisse der oberen Sekundarstufe; die bislang existierenden Werkzeuge ISCED und Anerkennungsrichtlinie (Europäisches Parlament und Rat 2005) wurden offenbar als unzureichend empfunden, da sie Beschulungsdauer zur Grundlage nehmen und damit die Besonderheiten eines auf berufliche Ausbildungsprozesse setzenden Systems wie des österreichischen nicht angemessen abbilden (Schneeberger 2010). Die Einführung des EQR/NQR-Systems wurde im BMBWK also als Schritt zur verbesserten Transparenz und angemessenen Anerkennung der Bildungsleistungen der österreichischen Berufsbildung gesehen und daher befürwortet. Ob dies vorrangig auf eine bessere Anerkennung innerhalb des österreichischen Bildungssystems oder auf transnationale Transparenz zielt, konnte nicht geklärt werden. Es ist aber durchaus denkbar, dass in einer relativ kleinen Volkswirtschaft wie Österreich die transnationale Anerkennung einen höheren Stellenwert hat als dies in großen Systemen der Fall ist.³⁹

Zur Frage, ob das Bildungsministerium mit der Einführung eines NQR bestimmte Reforminteressen verbindet, äußern sich die befragten Experten ambivalent. Hier ist zwischen den einzelnen Bildungsbereichen entsprechend der oben bereits dargestellten Entwicklungskorridore zu differenzieren. Im ersten Korridor „war eigentlich keine grundsätzliche Reform notwendig. Also die Stakeholder in Österreich wollen keine grundsätzliche Reform des Bildungssystems über den NQR“ (Interview AT02). Daher findet sich bereits in frühen Dokumenten zu einem Nationalen Qualifikationsrahmen die klare Festlegung, der Rahmen werde orientierenden Charakter haben (BMUKK und BMWF 2008b, S. 8) und lediglich zu Zwecken des Vergleichs und der Planung von Bildungsprozessen eingerichtet. Jenseits Korridor I wird im Ministerium durchaus die Chance für gewisse Veränderungen im Zusammenhang mit der Entwicklung und Einführung des NQR gesehen. Dies ist allerdings eine Erkenntnis, die sich so wohl erst im Prozessverlauf herauskristallisiert hat, wie das folgende Statement nahe legt: „Hier hat man sich erwartet, dass der NQR hilft, diese sozusagen Qualifikationen auch abzubilden, wobei wir jetzt auch drauf kommen, dass das, wenn ein Systembereich in sich sehr unklar gesteuert ist, und das muss man offen sagen, das ist dieser Bereich in Österreich, dann ist es auch schwierig, ihn in ein sehr formalistisches Modell wie den NQR hinein zu bringen. Also das wäre sicher ein Punkt der Reform, wo Reform notwendig wäre.“ (Interview AT02).

39 In Bezug auf Europäisierungsprozesse wird neben der geringen Größe auch die erst kurze Mitgliedschaft Österreichs in der EU als Grund einer „erhöhten Adaptionswilligkeit“ angeführt (Bernhard et al. 2010, S. 28). Die Argumentation lautet in etwa, das vormalig auf Neutralität festgelegte Österreich „wolle“ sich besonders mustergültig verhalten, um im Kreis der etablierteren EU-Staaten anerkannt zu werden und ist daher eher als andere Nationen bereit, seine bestehenden Institutionen an den europäischen Mainstream anzupassen.

Ob und wie der NQR-Prozess für den Bereich der nonformalen und informellen Bildung substanzielle Veränderungen der Steuerungsstruktur oder der sonstigen politischen Gestaltung nach sich ziehen wird, war zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie nicht absehbar und muss daher ausgeklammert werden. Gleichwohl kann festgehalten werden, dass das verantwortliche Ministerium hier ein gewisses Reforminteresse hat, auch wenn dieses zum Zeitpunkt der Entscheidung für den Start des Prozesses wohl noch nicht bestand.

Im Prozessverlauf muss das Akteursverhalten des Bildungsministeriums nach Ebenen differenziert werden. Auf der übergeordneten Ebene der Verantwortung für den Entwicklungsprozess operierte die verantwortliche Sektion II souverän und unauffällig bis zum Veto der Hochschulvertreter bzw. des zweiten Ministeriums. Nach der Entscheidung zur Entwicklung und Einführung des NQR, die später dann auch Eingang ins Regierungsprogramm fand, wurde es als strategische Aufgabe verstanden, „den NQR zu entwickeln oder zu implementieren, und insofern ist es jetzt hier für uns die Verantwortung, eben diese Entwicklung voran zu treiben. Da zu Lösungen zu führen, in Abstimmung mit den Sozialpartnern, mit den anderen betroffenen Ministerien einfach den nächsten Schritt zu gehen“ (Interview AT03).

Auf der darunterliegenden Ebene der konkreten, inhaltlichen Arbeit zerfällt das Ministerium in seine einzelnen Aufgabenbereiche, diese verhalten sich vorrangig als Agenten ihrer jeweiligen Qualifikationen, die sie im nationalen und internationalen Vergleich möglichst hoch positioniert wissen wollen: „Man kann nicht sagen, es gibt die Arbeitgeber, die Arbeitnehmer und die Ministerien, sondern es ist dann unter den Ministerien, habe ich schon auch immer das Gefühl, dass da jeder auf seine kleinen Besitztümer achtet“ (Interview AT07).

Auch das Konsultationsverfahren zum NQR 2008 unterstreicht diese Sichtweise. Hier nahmen nicht nur die unterschiedlichen Ministerien, sondern innerhalb des BMUKK sogar einzelne Abteilungen getrennt Stellung (Aff et al. 2008, S. 80 ff.; BMWF o.J.b) zu den Vorschlägen, die das eigene Haus gemeinsam mit dem BMWF erarbeitet hatte (BMUKK und BMWF 2008b). Hier stellt sich die Frage, was die Gründe für den Verzicht auf eine geschlossene Stellungnahme des BMUKK waren. Man könnte hinter der großen Anzahl taktisches Kalkül vermuten, diese Vermutung geht aber insofern fehl, als die einzelnen Rückmeldungen zum Teil nur einzelne Punkte (BMUKK, Abteilung I/2 o.J.) unter einem spezifischen Blickwinkel thematisieren. Wollte man diese Punkte zu einer konsolidierten Stellungnahme des BMUKK zusammenfassen, so bestünde die Gefahr entweder inhaltlicher Widersprüchlichkeit oder Beliebigkeit. Das Vorgehen mit einzelnen Stellungnahmen ermöglichte so die inhaltliche Differenzierung der Positionen, verschob aber zugleich den Abstimmungsaufwand auf den nächsten Prozessschritt. Eine einheitliche und verbindliche inhaltliche Positio-

nierung des BMUKK als hauptverantwortlichem Akteur wurde im Konsultationsprozess damit nicht sichtbar. Zugleich zeigt die Breite der Stellungnahmen aber, welch hohen Aufwand die Befassung mit dem NQR für das BMUKK bedeutete. Neben den Vertretern in den beiden Entwicklungsgremien und der Geschäftsführung der Steuerungsgruppe beschäftigte der Prozess zumindest phasenweise Personal aus der Verwaltung aller Bildungsbereiche von der allgemeinbildenden Schule über die Berufsbildung bis hin zur Weiterbildung.

Ab der Regierungsneubildung 2007 trug die Sektion I im nun abgetrennten BMWF ebenfalls Steuerungsverantwortung. Im Organisationsbereich der Sektion liegen Universitäten und Fachhochschulen und damit der gesamte Bereich der akademischen Bildung. Im Gegensatz zur Primar- und Sekundarbildung, wo das BMUKK über weitreichende und direkte Steuerungskompetenzen verfügt, ist der Verantwortungsbereich des BMWF in der tertiären Bildung durch eine erheblich höhere Autonomie der Bildungseinrichtungen gekennzeichnet.⁴⁰ Hieraus resultiert eine andere Steuerungskonstellation, das Ministerium ist auf Kontextsteuerung beschränkt. Im Zuge der NQR-Entwicklung wurde vom BMWF daher ein eigener „NQR-Beirat“ eingerichtet, der die Kommunikation zwischen dem Hochschulbereich und dem Ministerium gewährleisten soll.⁴¹ Vor diesem Hintergrund verwundert es wenig, dass sich die Reaktionen auf den Konsultationsprozess hier deutlich von den anderen Bildungsbereichen unterscheiden. Das BMWF selbst legte nur eine Stellungnahme vor, die allerdings durch zahlreiche Positionierungen einzelner Hochschulen, Studiengänge und Hochschullehrer ergänzt wurde. Alles in allem wurden aus dem tertiären Bereich 150 Stellungnahmen und damit mehr als die Hälfte der ca. 270 Rückmeldungen zum Konsultationsprozess verzeichnet (Aff et al. 2008, S. 96). Die Österreichische Hochschülerschaft, obwohl als Kammer öffentlich-rechtlich or-

40 Mit dem Universitätsgesetz 2002 wurde den österreichischen Universitäten in mehreren Belangen weitreichende Autonomie eingeräumt. Sie bekamen die sogenannte Vollrechtsfähigkeit zuerkannt und agieren seither als eigenständige juristische Personen, die Finanzierung wurde auf Globalbudgets umgestellt und damit liberalisiert, weitere Veränderungen betreffen das Personalrecht und die Binnenorganisation sowie die obligatorische Einrichtung von Universitätsräten als externes Steuerungs- und Aufsichtsgremium (Förster 2012, S. 185–192; Lanzendorf 2006). Auch die praxisorientierteren Fachhochschulen unterliegen keinem direkten Steuerungseinfluss des Ministeriums. „Der Bund beschränkt sich auf eine Akkreditierungs- und Kontrollfunktion sowie die Mitfinanzierung über Normkosten je Studienplatz“ (Bodenhöfer 2006, S. 653).

41 Laut Darstellung des BMWF gehören dem regelmäßig tagenden NQR-Beirat neben Vertretern der Sektion I des Ministeriums die Österreichische Hochschüler/innen/schaft, die Österreichische Universitätenkonferenz, die Fachhochschulkonferenz, der Akkreditierungsrat, die Bologna Follow-up Gruppe und die Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung an (BMWF o.J.a). Weitergehende Informationen zu dieser Gruppe sind nicht verfügbar, so über deren Rolle und Einfluss im Entwicklungsprozess keine belastbaren Aussagen gemacht werden können.

ganisiert und am BMWF-Beirat beteiligt, nimmt allerdings keine Stellung zur NQR-Entwicklung.

Im Folgenden wird aber zunächst die Position des BMWF rekonstruiert. Der befragte Ministeriumsvertreter beschrieb die Interessenlage seines Ressorts wie folgt:

„Der Motor des Ganzen ist einfach das Wort Transparenz. Das heißt, ich mache klar, was bieten wir an, und wie schaut dieses Angebot im europäischen Kontext aus. [...] Und das ist immerhin schon auch Grund genug, um diesen Prozess doch auch vehement zu führen. Im hochschulischen Bereich ist natürlich die Umstellung der Curricula ein ganz, ganz wesentlicher Punkt. [...] Eine gewisse Vorab-Zuordnung wird natürlich durch Bologna schon vorgenommen. Also das ist nicht mehr, wir brauchen an sich nicht mehr die Kriterien, wie sie eben der außerhochschulische Bereich benötigt, also das ist so ein wesentlicher Punkt bei uns.“ (Interview AT08). Und weiter: „Mittlerweile ist es schon ganz klar, was man will. Man will einen eigenen Weg, auf den Levels sechs bis acht. Das ist eigentlich das Wesentliche, [...] dass man die Dublin-Deskriptoren dafür verwendet. Es gibt genug europäische Länder, die das, die natürlich einen Rahmen haben. Wir haben uns auch andere Qualifikationsrahmen angeschaut, die Erfahrung zeigt aber, dass die Länder nicht wirklich glücklich damit sind“ (Interview AT08).

Die Einführung des NQR wurde also als wichtiger Schritt auf dem Weg zu mehr Transparenz gesehen, weil damit die Erwartung auf eine national wie international anschlussfähige Beschreibung des Bildungsangebots verbunden wurde. Dabei scheint es für die Vertreter der hochschulischen Bildung von vorneherein ausgemacht, dass im NQR die Zuordnungen des Bologna-Prozesses übernommen und die bereits erfolgte Umstellung auf Bildungsergebnisse ausreichend sein wird. Im Klartext: Solange der nach Bologna erreichte status quo unangetastet bleibt und die akademischen Qualifikationen auf den Levels sechs bis acht verortet werden können, wird die Einführung eines Qualifikationsrahmens mitgetragen. Diese überaus selbstbewusste Darstellung sollte freilich im zeitlichen Kontext gesehen werden. Die Interviews fanden nach der oben angesprochenen Blockade durch die Hochschuleseite statt, der zitierte Experte beschrieb also retrospektiv die aus seiner Sicht erfolgreiche Linie.

Bemerkenswert ist, wie hier der österreichische Kompromiss und Sonderweg als Lösung eines vermeintlich allfälligen Problems umgedeutet wurde. Alle anderen befragten Personen kamen dagegen zu deutlich divergierenden Einschätzungen. Ein Repräsentant des BMUKK beteuerte beispielsweise, die Hochschuleseite habe „sich sicher hier durchgesetzt, wir wollten das nicht, ganz ehrlich“ (Interview AT02).

Die unnachgiebige und letztlich in den Konflikt führende Linie des BMWF führen die befragten Experten auf den Einfluss der Hochschulen bzw. deren Vertretungsorgane zurück. Insbesondere Fachhochschulrat und Wissenschaftsrat, die selbst nicht gleichwertig am Entwicklungsprozess beteiligt waren, wird eine wenig konstruktive Verhandlungsführung vorgeworfen. Im Verlauf des Prozesses wandelte sich deren Position von weitgehender Ablehnung hin zu Zustimmung unter dem Vorbehalt der exklusiven Anwendung der Dublin-Deskriptoren auf den oberen drei Levels, insgesamt wurde aber keine ausreichende Lösungsorientierung gesehen. Das BMWF machte sich deren Positionen teilweise zu eigen (BMWF 2008, S. 3) oder handelte als Stellvertreter. Das Veto des Hochschulsektors kann rückblickend mit einer Advocacy-Coalition aus konservativen Kräften in Ministerium und Hochschulverbänden erklärt werden, deren Hauptsorge die Abwertung des tertiären Bildungsbereichs durch eine generelle Öffnung ‚nach unten‘ zur beruflichen Bildung ist. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass an dieser Stelle weitere Belange in die Akteursposition des BMWF mit hineinspielen. Auf das Veto und die Entwicklungen, die dorthin geführt haben, wird in der Rekonstruktion des Handlungsverlaufs erneut zurückzukommen sein.

Als weiterer staatlicher Akteur von gewisser Relevanz ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit zu nennen. Als richtlinienkompetentes Ressort für die Berufsbildung trägt das Wirtschaftsministerium institutionell einen Teil der Verantwortung, was sich auch in zwei Plätzen in der Steuerungsgruppe widerspiegelt. Die wichtigsten Erwartungen dieses Akteurs können in zwei Punkten zusammengefasst werden: Einerseits Qualifikationen für Lerner wie Arbeitgeber gleichermaßen transparent und nachvollziehbar zu machen, andererseits Flexibilität und Mobilität zwischen den Bildungsgängen zu steigern (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2008, S. 2). Inhaltlich entsprechen diese Punkte weitestgehend der Position der Sozialpartnerverbände, auf die unten detailliert eingegangen wird. Die übrigen Bundesministerien waren zwar ebenfalls an der Steuerungsgruppe beteiligt, übernahmen hier aber keine besondere Verantwortung. Dies gilt so auch für den Vertreter der Verbindungsstelle der Bundesländer, was jedoch mit der geringen bildungspolitischen Kompetenz der neun österreichischen Länder begründet werden kann (vgl. Bodenhöfer 2006, S. 652).

Für die Seite des Staates kann insgesamt festgehalten werden, dass hier trotz der eigens eingerichteten Projektgruppe keine durchgängige koordinierte Strategie rekonstruierbar ist. Zwar bemühten sich die beiden verantwortlichen Ministerien zu Beginn des Prozesses um eine einheitliche Linie, mit der Diskussion um die Levels sechs bis acht brach diese aber auf und manifestierte die institutionelle Trennung zwischen der akademischen und der beruflichen Bildung.

5.3.2 Vertreter der Landwirtschaft und der Arbeitgeber in der Entwicklung des NQR

An der Steuerungsgruppe NQR waren zwei bzw. drei Vertreter der Arbeitgeberseite beteiligt. Unstrittig ist die Zuordnung von Wirtschaftskammer und Industriellenvereinigung, die beide je einen Sitz in dem Gremium hatten. Einen dritten Platz besetzte die Landwirtschaftskammer Österreich. Obwohl sich die Kammerorganisationen der Landwirtschaft auf berufsständische Prinzipien berufen und sich daher als dritte Säule neben den Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer verstehen, „agieren die Landwirtschaftskammer und die Präsidentenkonferenz als Arbeitgebervertreter.“ (Krammer und Hovorka 2006, S. 486). In bildungspolitischen Fragen spricht dennoch manches dafür, den Bereich Landwirtschaft gesondert zu betrachten, beispielsweise weil das agrarische Bildungswesen organisatorisch und rechtlich getrennt ist.

Für den hier betrachteten Prozess ist diese Frage aber nachrangig, wie sich im Folgenden zeigen wird. Obwohl die Selbstdarstellung des befragten Kammervertreters wie auch Einschätzungen der anderen Akteure darauf verweisen, dass die Landwirtschaftskammer tendenziell von den beiden anderen Arbeitgeberverbänden zu trennen ist, entsprechen sich zentrale Inhalte weitgehend. Dies ist sicher kein Zufall, sondern vielmehr Resultat einer umfangreichen Abstimmung aller Sozialpartner, also auch der Arbeitnehmerseite (s. u.).

Zunächst wird dennoch in aller Kürze die LKÖ als Akteur charakterisiert. Deren Stellungnahme zum nationalen Konsultationsprozess ist grundsätzlich positiv formuliert, in einigen klaren Äußerungen werden deutliche Gestaltungsvorstellungen des Agrarsektors sichtbar. Gefordert wurde die Einführung eines allgemeinen NQR in Österreich unter Anwendung der EQR-Deskriptorentabelle. Damit erübrige sich eine Differenzierung des NQR in Segmente (Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs 2008, S. 6), wie dies im Konsultationspapier als Option vorgeschlagen wurde. Zudem sollten alle Lehrabschlüsse einheitlich Niveau vier zugeordnet werden, sofern die Anwendung der EQR-Deskriptoren dem nicht entgegensteht. Zur Frage der Zuordnung non-formaler und informeller Bildungsergebnisse verweist die Stellungnahme der LKÖ auf die klare Programmatik des EQR und schließt sich dieser an. Dort heißt es, jedes Niveau solle „grundsätzlich auf verschiedenen Bildungs- und Karrierewegen erreichbar sein“; und weiter, Ziel sei, zur „Modernisierung des Bildungs- und Ausbildungssystems, der Kopplung zwischen Bildung, Ausbildung und Beschäftigung sowie der Brückenbildung zwischen formalem, nicht formalem und informellem Lernen dienen und auch zur Validierung von durch Erfahrungen erlangten Lernergebnissen“ beizutragen (Europäisches Parlament und Rat 2008, S. 2).

Das Interesse an der Thematik NQR innerhalb der Organisation blieb trotz der ausführlichen Stellungnahme zum Auftakt eher gering, wie beispielhaft folgende Interviewäußerung des LKÖ-Vertreterers zeigt: Innerhalb des Verbandes „gibt es, glaube ich, niemanden, der wirklich sich für den Prozess interessiert oder der maßgeblich mitarbeiten möchte. [...]. Wir präsentieren das schon regelmäßig bei unseren Ausschüssen, das heißt, wir präsentieren die Ergebnisse, Zwischenergebnisse, aber das geht beim einen Ohr hinein und beim anderen wieder heraus. So genau wollen es die Leute, wollen es unsere Leute gar nicht wissen“ (Interview AT01). Dies lässt auch Rückschlüsse auf die für das Projekt eingesetzten Ressourcen zu. Der Vertreter in der Steuerungsgruppe nahm diese Aufgabe als eine unter vielen war, großen Rückhalt aus der Organisation erfuhr er nicht. Entsprechend wenig auffällig blieb der Akteur LKÖ über weite Teile des Prozesses. Erst gegen Ende des hier untersuchten Zeitraumes bekam das Thema einen wachsenden Stellenwert auch innerhalb der LKÖ, worauf zum Schluss dieses Kapitels noch eingegangen werden wird.

Die Ziele und Vorstellungen der Industriellenvereinigung als nächster beteiligter Arbeitgeberorganisation entsprachen den genannten weitestgehend, waren in einigen Punkten aber etwas prononcierter. Die IV befürwortete den Entwicklungsprozess ebenfalls, stellte aber auch klar, dass der NQR nur dann ein Erfolg werden könne, wenn die Vorstellungen der Industrieunternehmen berücksichtigt werden. Allerdings gilt auch hier, dass sich die IV zwar am Prozess beteiligte, das Thema aber im Verband nur geringen Stellenwert hatte und entsprechend nur wenige Ressourcen dafür zur Verfügung standen. Als Begründung nannte der befragte Organisationsvertreter die bestehende Aufgabenteilung im österreichischen System der Interessenvertretung, nach der operative Steuerungsaufgaben in die Verantwortung der Wirtschaftskammer fallen: „wir sind Lobbyisten, im wahrsten Sinne des Wortes und ja, ich glaube schon, dass wir auch in der Weiterentwicklung, also in solchen Geschichten, dass wir versuchen, das Ganze, über den Tellerrand hinaus zu sehen und die zukünftigen Entwicklungen, wohin kann es gehen und was muss man da tun, da sind wir, eher in den strategischen Fragen sind wir sehr gut und ein wichtiger Partner. Wir sind jetzt nicht die, die das operativ dann runterbrechen und sagen, so und so und so“ (Interview AT07). Zwischen den Zeilen wird aber auch deutlich, dass, hätte sich die Diskussion gegen die Interessen der IV entwickelt, der Einfluss auf die Ministerien genutzt worden wäre, um die eigenen Positionen an der Steuerungsgruppe vorbei in den Politikprozess einzuspielen. Dies sei bis-

lang aber nicht nötig gewesen, „es ging ja noch nicht ans Eingemachte“ (Interview AT07).⁴²

Dritter und wichtigster Akteur auf der Arbeitgeberseite war die Wirtschaftskammer Österreich, die gemeinsam mit dem ÖGB zugleich traditionell den Kern der österreichischen Sozialpartnerschaft darstellt (Fink 2006, S.444). Durch eine gesetzliche Pflichtmitgliedschaft für alle gewerblich Wirtschaftstätigen ist die Vertretungsmacht der Wirtschaftskammer umfassend.⁴³ Zudem ist die Wirtschaftskammer Träger des Wirtschaftsförderinstituts, kurz WIFI, das nach eigener Darstellung mit rund 31 Tsd. Kursen, Seminaren und Maßnahmen der größte Weiterbildungsanbieter Österreichs ist (WIFI o.J.). Die WKÖ agiert also in verschiedenen Rollen zugleich: Einerseits als Organisation der gesetzlichen Interessenvertretung der österreichischen Wirtschaft, andererseits als eine der wichtigsten Bildungseinrichtungen. Eine dritte Rolle ergibt sich aus der Trägerschaft des Instituts für Bildungsforschung der Wirtschaft. Dieses ist eine der zu Beginn dieser Fallstudie genannten Forschungseinrichtungen, die im Auftrag des BMUKK erhebliche Teile der inhaltlichen Ausarbeitung des NQR sowie dessen Erprobung übernommen haben.

In der Entwicklung des NQR nahm die WKÖ damit weitreichende Verantwortung wahr. Die einzelnen Rollen zwischen gesetzlichem Gestaltungsauftrag, Bildungsträger und wissenschaftlichem Dienstleister sind dabei weder inhaltlich noch personell klar zu trennen, sondern verschwimmen vielmehr zu einem Gesamtbild. Wo, wie bei schriftlichen Stellungnahmen, eine eindeutige Zuordnung möglich ist, wurde diese nachvollzogen. In Selbst- und Fremdeinschätzungen aus den Interviews, die auch hier eine wichtige Informationsquelle darstellen, war diese Trennung allerdings nicht möglich, was aber für die Rekonstruktion des Akteurscharakters keine maßgeblichen Konsequenzen hatte. Hieran zeigt sich aber, wie umfangreich die Ressourcen sind, die die WKÖ für den Prozess mobilisiert, auch wenn ein Teil beauftragt (und bezahlt) durch die verantwortlichen Ministerien geleistet wird.

42 Fink zufolge entspricht die hier zum Ausdruck gebrachte Form der Einflussnahme durchaus den üblichen Vorgehensweisen der Industriellenvereinigung. Medien- und Lobbyarbeit sowie verschiedene, meist informelle Formen der Zuwendung spielten für die IV strategisch „traditionell eine zentrale Rolle“ (2006, S.458). Gegenläufig zum relativen Bedeutungsrückgang der Sozialpartnerschaft sei der Einfluss der IV in den letzten Jahren damit erheblich gewachsen. Andere Autoren beschreiben eine generelle Verschiebung des neokorporatistischen Arrangements hin zu Lobby-Beziehungen und informeller Einflussnahme (Michalowitz und Tálos 2007).

43 Ausnahmen bilden lediglich die Landwirtschaft und freie Berufe, die in eigenen Kammern organisiert sind. Rechtliche Grundlage hierfür ist das Wirtschaftskammergesetz (WKG) von 1998. Die Wirtschaftskammer Österreich als Dachorganisation der neun Landeswirtschaftskammern repräsentierte zum Jahresende 2011 rund 440 Tsd. aktive Mitglieder (WKÖ 2012).

Auch die WKÖ befürwortete Entwicklung und Einführung eines NQR in Österreich grundsätzlich. Sie sah in diesem Prozess „eine Chance für mehr Transparenz zwischen Qualifikationen und einer Attraktivierung des Lernens insgesamt“ und begrüßte ausdrücklich die Überwindung tradiertter Abgrenzungen zwischen den einzelnen Bildungsbereichen durch einen allgemeinen und umfassenden Qualifikationsrahmen (WKÖ 2008, S. 1 f.). Allerdings gab es ein Bewusstsein dafür, dass dies als „Tabubrüche“ empfunden werden könnte – durch wen, lässt das Papier aber offen (ebd., S. 2). Die Arbeitgebervertretung sprach sich daher gegen ein vorschnelles Vorgehen und gegen jede regulierende Funktion aus. Zunächst solle der NQR lediglich als Signal wirken und das Kernelement der Gleichwertigkeit ohne Gleichartigkeit im Bildungssystem etablieren. Zum weiteren Vorgehen, insbesondere bei der Einrichtung einer qualifikationsvergebenden Stelle erwartet die WKÖ ausdrücklich, „mit Sitz und Stimme“ beteiligt zu werden (ebd., S. 3). Zur pauschalen Zuordnung von Qualifikationen äußerte sich die Wirtschaftskammer analog zur Position der Landwirtschaft, volle Übereinstimmung belegt auch die Ablehnung eines nach Segmenten getrennten Rahmens und der Exklusivität der Levels 5 bis 8. Der Zugang beruflicher Qualifikationen zu den genannten oberen Niveaus wurde vielmehr als Prüfstein der Neutralität eines NQR auf der Grundlage echter Lernergebnisorientierung angesehen (ebd., S. 9 ff.). Eine weitere Präzisierung der Erwartungen der Arbeitgeberseite nahm der Geschäftsführer des Forschungsinstituts der Wirtschaftskammer in einem Presseartikel 2010 vor. Der NQR, so Thomas Mayr, sei vor allem auch als Chance zu sehen, die Unterbewertung der unterschiedlichen berufsbildenden Abschlüsse innerhalb Österreichs zu korrigieren. Wichtiges „Ziel ist, dass die bekannten berufsbildenden Wege mit den akademischen Bildungswegen auf dieselben Stufen gebracht werden“ (Mayr in Madlener 2010). Die Experteninterviews bieten ebenfalls klare Aussagen, die die große Bedeutung des Themas für die Wirtschaftsseite nachvollziehbar werden lassen. Der NQR wird als Chance beschrieben, „eben in Anführungszeichen Probleme zu lösen, die man auch davor bereits gesehen hat. Nur, es wäre sozusagen nicht notwendig gewesen, einen NQR zu errichten [...] das Hauptziel auch der Wirtschaft ist, dass es eben gelingen sollte, ja gelingen sollte und gelingen wird hoffentlich, mit dem Instrument des NQR eine höhere Transparenz zu erzeugen. Und damit meine ich tatsächlich, dass man das, wie ich vorher ausgedrückt habe, Dinge, die man bisher, einen Vergleich, den man bisher gar nicht angestrebt hat, Fragen die man bisher gar nicht gestellt hat, ja, zu beantworten. Und da meine ich zum einen tatsächlich diese Wertigkeiten von Abschlüssen zwischen- oder untereinander [...]. Das sind Dinge, wo ich auf jeden Fall glaube, dass wir davon extrem profitieren könnten. Und das zweite, wo ich sozusagen wirklich meine Vision sehe, ist, dass es eben gelingen kann oder gelingen sollte, über diesen NQR und insbesondere die Levels sechs und

sieben, in gewisser Art und Weise europäische Normalität herzustellen, nämlich, dass das Verständnis von höheren Qualifikationen nicht ausschließlich auf die im österreichischen oder deutschsprachigen Verständnis engen Hochschultraditionen beschränkt ist.“ (Interview AT05).

Es wird deutlich, dass die Einführung des NQR in der Perspektive der Arbeitgeberverbände mit einer erheblichen strategischen Bedeutung aufgeladen war. Im Gegensatz dazu wurde die aktuelle Bedeutung des Prozesses innerhalb der Organisationen aber als eher gering eingeschätzt. Die angeführten Ziele sind allerdings zunächst unabhängig von der Diskussion um einen Qualifikationsrahmen zu sehen, wie beispielsweise die sog. Bad Ischler Deklaration von 2006 belegt. Hier heißt es, das österreichische Aus- und Weiterbildungssystem solle fortentwickelt werden zu einem System transparenter „Zusammenhänge und Übergänge, in welchem erworbene Fähigkeiten und Kenntnisse durchgängig berücksichtigt und anerkannt werden. [...] Egal von wo man startet, sollen allen alle Bildungswege offen stehen, kombinierbar sein und sozialen Selektionen entgegenwirken“ (Die Sozialpartner 2006, S. 3). Der beginnende NQR-Prozess bot dann einen Rahmen, der die bestehenden Reformvorstellungen verhandelbar machte, indem einerseits Arena und Zeitfenster, andererseits aber auch eine entsprechende Terminologie bereitgestellt wurden. Entsprechend wurde im Folgeprogramm ein Jahr später der NQR als konkrete Maßnahme aufgenommen und eindeutig die Erwartung formuliert, bis 2010 solle „ein umfassender Nationaler Qualifikationsrahmen stehen, der breit akzeptiert ist und eine Gleichwertigkeit beruflicher und allgemeiner Bildung sicherstellt“ (Die Sozialpartner Österreich 2007, S. 3).

Insgesamt, so wird in der Analyse der Arbeitgeberpositionen deutlich, operierten die drei an diesem Prozess beteiligten Akteure durchaus koordiniert, auch wenn dies kaum in gemeinsamen Stellungnahmen innerhalb des Prozesszusammenhangs transparent gemacht wurde. Eine hohe Kongruenz der einzelnen Stellungnahmen und Interviewaussagen verweist dennoch auf inhaltliche Abstimmung, die über die im System der Interessenvertretung institutionalisierte Aufgabenteilung hinausgeht. Ein wesentlicher Teil der inhaltlichen Koordination schließt dabei, wie an den beiden programmatischen Publikationen der Sozialpartner-Spitzen deutlich wird, die Arbeitnehmerseite mit ein. Deren Akteursanalyse ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

5.3.3 Vertreter der Arbeitnehmer in der Entwicklung des NQR

Die Arbeitnehmerseite ist mit zwei Akteure an der Steuerungsgruppe und damit am Kern des Entwicklungsprozesses beteiligt. Dies ist zum einen die Arbeiterkammer, die als öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Pflichtmitgliedschaft gewissermaßen das Pendant der Wirtschaftskammer darstellt, und zum ande-

ren der Österreichische Gewerkschaftsbund, der als quasi-monopolistische Organisation nahezu alle Einzelgewerkschaften Österreichs beheimatet. Beide Organisationen stehen in einem Verhältnis einvernehmlicher Arbeitsteilung zueinander, in dem der ÖGB die dynamischere und eher fordernde politische Rolle wahrnimmt, während die Arbeiterkammern absichernde Aufgaben wahrnehmen. Zudem unterhalten die Kammern wissenschaftliche Stäbe, auf die der Gewerkschaftsbund weitgehend verzichtet (Pelinka und Rosenberger 2007, S. 196 f.).

Einzelgewerkschaften (wie in Deutschland) sind nicht direkt in die Entwicklung des NQR eingebunden, was jedoch mit der substanziell anderen Binnenstruktur der österreichischen Gewerkschaftsbewegung zusammenhängt. Die nach Sektoren gegliederten Einzelgewerkschaften innerhalb des ÖGB haben keine eigenständige Rechtspersönlichkeit, so dass formal gesehen der ÖGB kein Dachverband ist, sondern eine Einheitsgewerkschaft mit sektoralen Teilorganisationen (Karlhofer 2006, S. 463). Im Verhältnis zwischen Gewerkschaftsbund und Teilorganisationen kommt grundsätzlich dem ÖGB das Übergewicht zu (Pelinka und Rosenberger 2007, S. 201). Durch diese Form der Zentralisierung einerseits sowie die faktische Monopolstellung andererseits ist der Stellenwert partikularer Interessen innerhalb des ÖGB gering, die Organisation ist daher relativ kompromissfähig (ebd., S. 201 f.).

Zwischen den Positionen und Interessen der Arbeitnehmerseite und jenen der Arbeitgeberverbände herrscht hinsichtlich der Entwicklung des NQR weitgehende Übereinstimmung. Der ÖGB hat sich im Rahmen seines 16. Bundeskongresses⁴⁴ im Januar 2007, also noch vor dem nationalen Konsultationsprozess klar zustimmend zur Entwicklung eines NQR positioniert. In einem dort angenommenen Antrag des Bundesvorstands ist zu lesen: „Die Schaffung eines [...] NQR wird aus Gewerkschaftssicht unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen begrüßt. So wären Kriterien der Nachvollziehbarkeit, Objektivität und Wissenschaftlichkeit hinsichtlich der Zuordnungen auf nationaler Ebene, aber auch zu den Levels des EQF wichtig. [...] Österreich braucht ein offenes Bildungssystem mit überschaubaren Zusammenhängen und Übergängen, in welchem erworbene Fähigkeiten und Kenntnisse durchgängig berücksichtigt und anerkannt werden. Grundsätze sind gegenseitiges Vertrauen in die

44 Der Bundeskongress stand ganz im Zeichen der Erneuerung des ÖGB. Dieser war 2006 im Zuge des Skandals um die „sogenannten Karibik-Geschäfte“ der Gewerkschaftsbank BAWAG in eine tiefe Krise gestürzt (Karlhofer 2007, S. 81), unter anderem führte der Skandal am 27.03.2006 zum Rücktritt des damaligen ÖGB-Präsidenten Verzetnitsch. Der neue Präsident Hundstorfer begann im Sommer 2006 einen Prozess der Organisationsreform, dessen Ergebnisse schließlich auf dem 16. Bundeskongress beschlossen wurden. In diesem Zusammenhang ist auch die umfassende bildungspolitische Positionierung zu sehen, der gerade angelaufene NQR-Entwicklungsprozess wurde hier direkt aufgegriffen.

Qualität der Bildungsarbeit zwischen den einzelnen Teilsystemen und Bildungsträgern sowie die Gleichwertigkeit beruflicher und allgemeiner Bildung.“ (ÖGB 2007, S. 6 f.).

Der ÖGB war damit wohl der erste der vier Sozialpartnerverbände, der eine umfassende und von den Gremien der Organisation beschlossene Positionierung im NQR-Prozess vorgelegt hat. Die inhaltliche Kontinuität zum Beschluss der Sozialpartner-Spitzen vom Herbst 2006 (s. o.) ist indes durchweg deutlich, was als Indiz dafür zu werten ist, dass im Gewerkschaftsbund die Einigungsfähigkeit zwischen den Positionen der Spitzenvertreter und der Organisationsbasis stark ausgeprägt ist.

Auch die Arbeitnehmerverbände verknüpften mit ihrer Zustimmung zur Entwicklung eines Qualifikationsrahmens verschiedene Ziele, die teils bereits vor dem EU-Impuls bestanden, wie das folgende Statement deutlich macht: „Für den formalen Korridor, wo unsere, die gesetzlichen Ausbildungssysteme besser vergleichbar werden, vergleichbarer gemacht werden sollen zum Europäischen Raum. [...] Und das zweite für Österreich, sollte die Sache oder wird die Sache vermutlich folgenden Nutzen bringen: Um den Nationalen Qualifikationsrahmen zu erstellen, muss man verschiedene Dinge neu anpacken wie Validierung, Prüfungssysteme, Qualitätssicherung, die Berufsbildungsforschung hat neue Aufgaben damit bekommen... Also alles in allem glauben wir, dass es verschiedene Baustellen sind, die da anfangen jetzt und man muss Dinge neu anfassen und weiterentwickeln“ (Interview AT04). Der erste Punkt verweist auf die Erwartung einer zutreffenderen Beschreibung durch ein einheitliches Deskriptorenset und damit auf einen der Grundgedanken des Rahmens. Der zweite Punkt dagegen zeigt recht deutlich, dass die Auseinandersetzung um den NQR als politische Gelegenheit wahrgenommen wurde, in die bereits vorhandene Probleme eingespielt werden konnten. Inhaltlich und strategisch deckte sich dies mit den Vorstellungen der Wirtschaftsseite, wie oben gezeigt wurde. Auch wenn das österreichische Berufsbildungssystem keine dem deutschen BIBB-Hauptausschuss vergleichbare Institution kennt, in der die korporierten Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern vorgeklärt und strategisch abgestimmt werden, ist doch ein hohes Maß der Übereinstimmung augenfällig. Für die bildungspolitische Positionierung in dem hier betrachteten Fall sind die vielfältigen Kooperationsstrukturen der Sozialpartnerschaft daher als funktional äquivalent zur deutschen Berufsbildungsverwaltung zu sehen.

Aller Koordinierung zum Trotz blieben gewisse Differenzen in den Details bestehen. Eine vom Sozialpartnerkonsens abweichende Position der Gewerkschaftsseite wurde beispielsweise in der Frage des orientierenden Charakters eines Qualifikationsrahmens sichtbar. Während die Arbeitgeberseite hier Wert auf ein rein informatives, auf Beschreibung und Orientierung ausgerichtetes

Politikergebnis legte, war die Erwartung des ÖGB, dass sich aus dem NQR „bildungspolitische Diskussionen“ ergeben werden, „die schlussendlich zu gesellschaftlichen und auch gesetzlichen Änderungen führen“ (Hundstorfer und Achitz 2008, S. 3). Die Stellungnahme der Bundesarbeitskammer wurde an diesem Punkt noch etwas deutlicher. Dort findet sich die klare Vorstellung, mittelfristig regulierende Elemente im NQR zuzulassen. Ein Rahmen, so die Begründung, „aus dem sich keine handlungsrelevanten Ableitungen (Berechtigungen, Zugang zu weiterführender Bildung, Anrechnungen etc.) machen lassen“ sei für Arbeitnehmer kaum attraktiv (Tumpl und Ettl 2008, S. 3).

Damit hängt ein weiterer Punkt zusammen, der von den Arbeitnehmervertretern zumindest mit NQR-Einführung in Verbindung gebracht wurde. Dies sind potenzielle Auswirkungen auf die Lohnpolitik: „Wo wir noch nicht genau wissen, wohin die Reise geht [...] ist, welche Auswirkungen kann der Nationale Qualifikationsrahmen auf die Kollektivvertragspolitik haben, inwiefern spielt der in Einstufungen in Verwendungsgruppen irgendwie zukünftig hinein“ (Interview AT06). Die Verknüpfung zwischen der Hierarchisierung von Qualifikationen in einem NQR und der Ausgestaltung von tarifvertraglichen Eingruppierungssystemen liegt zwar auf der Hand, wurde aber nicht offen diskutiert. Dies ist ein Beleg für die strategische Abstimmung mit den Arbeitgeberverbänden, die bei einer Verbindung zur Einkommenspolitik am dortigen Interessengegensatz zu scheitern drohte.

Bei beiden Verbänden der Arbeitnehmerseite zeigte sich deutlich die inhaltliche Verflochtenheit des NQR-Prozesses mit der Gesamtpolitik der Organisation, was auf eine umfangreiche Bearbeitung der Thematik schließen lässt. So bot die strukturelle Gleichbehandlung von Qualifikationen unterschiedlicher Herkunft einen Anknüpfungspunkt für die Forderung nach Kostenfreiheit von Bildungsangeboten, die außerhalb des formalen Bildungssystems zur Nachholung von Abschlüssen desselben genutzt werden (vgl. Hundstorfer und Achitz 2008, S. 6).

In der Frage der Ressourcen, die für den Entwicklungsprozess verwandt wurden, zeigte sich die bereits angesprochene Arbeitsteilung zwischen ÖGB und Arbeiterkammern. Während sich erster vorrangig auf die politische Rahmung des Prozesses sowie den internationalen Austausch mit anderen Gewerkschaftsvertretern beschränkte und hier nach eigener Angabe aller empfundenen Wichtigkeit des Themas zum Trotz eher wenig Zeit und Mittel einsetzen konnte, war die Arbeiterkammer erheblich stärker beteiligt. Ähnlich der Wirtschaftskammer vereint auch die Bundesarbeiterkammer mehrere Rollen in sich: Neben der gesetzlichen Interessenvertretung ist sie Trägerin des Berufsförderinstituts und damit selbst ein großer Bildungsanbieter, zudem besteht eine enge Verbindung zum Forschungsinstitut öibf, das Teil des Forschungskonsorti-

ums ist. Durch diese Organisationsgestalt hatte die Thematik NQR zusätzlich eine gewisse Relevanz, indem hier auf mehreren Ebenen die Rahmenbedingungen für das zukünftige Organisationshandeln gestaltet wurden. Daher war die NQR-Entwicklung auch Gegenstand der akteursinternen Diskussionen, über unterschiedliche Abstimmungsprozesse waren Mitarbeiter auf Bundes- wie Länderebene einbezogen: „Für die konsolidierte Stellungnahme der Bundeskammer haben diese Länder [-kammern; JK] ihre Beiträge geliefert. Und ebenso melde ich dann die Ergebnisse zurück an diese Kolleginnen und Kollegen. [...] es gibt da eine gewisse Vernetzung und man weiß eben gegenseitig, was die anderen tun“ (Interview AT04).

Im Gegensatz zu den angeführten Sozialpartnerverbänden und der Industriellenvereinigung, die alle auf Einladung der verantwortlichen Bundesressorts von Beginn an an der Steuerungsgruppe beteiligt waren, waren Vertreter des Hochschulsektors zunächst nicht direkt beteiligt. Für den Prozessverlauf ist diese Gruppe dennoch von zentraler Bedeutung, sie stehen im analytischen Fokus des nächsten Abschnitts.

5.3.4 Weitere Akteure

Kollektive Akteure jenseits der Akteurstrias aus Staat, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden spielten in der Entwicklungsarbeit zum österreichischen NQR zunächst keine Rolle. Dieser war, wie weiter oben gezeigt wurde, vorrangig als interministerielles Projekt auf der Bundesebene organisiert, an dem ansonsten lediglich die Sozialpartnerverbände sowie ein Vertreter der Bundesländer partizipieren durften. Allerdings wurde auch deutlich, dass für die unterschiedlichen Berufsbildungsakteure das Thema stets eng mit der Äquivalenz beruflicher Qualifikationen zur Allgemeinbildung bzw. zur Hochschulbildung verknüpft ist.

Warum das Wissenschaftsministerium in diesem Zusammenhang nicht auf der frühzeitigen Beteiligung von Akteuren des Hochschulbereichs bestand,⁴⁵ ist kaum nachvollziehbar – wurde den Universitäten doch erst mit dem Universitätsgesetz von 2002 weitgehende Handlungsautonomie übertragen (Förster 2012, S. 188). Die Einrichtung eines separaten Beirats zur Koordination zwischen den Hochschulakteuren und dem BMWF (BMUKK und BMWF 2011, S. 79) lässt jedoch vermuten, dass das BMWF mit dieser Entscheidung seine ei-

45 Eine alternative Deutung wäre, dass das Wissenschaftsministerium mit der Forderung nach Einbeziehung an den anderen Akteuren, vorrangig am BMUKK gescheitert ist. Allerdings berichtet keiner der befragten Akteure, obwohl explizit nach der Auswahl der Steuerungsgruppenmitglieder befragt, von einer entsprechenden Situation. Auch wäre zu erwarten, dass ein solches Scheitern in der konfliktbelasteten Zeit der Koalition Gusenbauer publik geworden wäre.

gene Machtposition sichern wollte. Dazu kommt, dass die Frühphase des Prozesses im BMWF sicherlich auch durch die Reorganisation und den Aufbau von Kompetenz nach der Ressorttrennung 2007 gekennzeichnet war. Fasst man die Leistungsfähigkeit des Ministeriums als Nullsummenspiel auf, so ist leicht nachvollziehbar, dass Phasen der intensiven Selbstbefassung in einem Konkurrenzverhältnis zur Entwicklung und Realisierung von eigenen Positionen zur NQR-Entwicklung stehen.

Die rund 150 Stellungnahmen, die aus dem tertiären Bildungsbereich in den Konsultationsprozess gegeben wurden, lesen sich in diesem Lichte als taktisches Manöver der Hochschulen, durch schiere Quantität die qualitativ eher schwache Einbindung zu kompensieren. So wurde auch ziemlich einmündig und zum Teil recht scharf die Nichtbeteiligung an der Steuerungsgruppe kritisiert (uniko 2008, S. 2), bzw. die zukünftige Einbeziehung gefordert. Besonders für die Universitäten kommt die Expertengruppe in ihrer Zusammenfassung der eingegangenen Stellungnahmen zu dem Schluss, „in den Entscheidungsgremien nicht vertreten zu sein, scheint die allgemeine Befürchtung auszulösen, dass bei der Frage, wer entscheidet über die Gleichwertigkeit von Qualifikationen, die Universitäten übergangen werden sollen.“ (Aff et al. 2008, S. 15).

Die Kritik der Hochschulen blieb dabei nicht auf den Konsultationsprozess beschränkt, wie bereits früh ein Presse-Interview des uniko-Präsidenten Christoph Badelt im *Standard* zeigte: „Ein schematisches Zuordnen finde ich nicht gut. Es wäre einer von mehreren Punkten einer sozialen Öffnung der Universität, den Unis noch mehr Rechte zu geben, Personen ohne Matura zu nehmen. Aber bitte anders als das jetzt in der Diskussion der Qualifikationsrahmen diskutiert wird. Das gilt nur, wenn's die Unis entscheiden können. Aber es geht nicht, dass irgendeine Behörde außerhalb sagt, wenn ich so und so viele Praxisjahre im Beruf habe, habe ich das Recht, auf die Uni zu gehen“ (Badelt in Nimmervoll 2007).

Die Forderungen der verschiedenen Stellungnahmen gingen allerdings noch über diesen Punkt hinaus. Vielfach wurde gefordert, die Niveaus 6–8 ausschließlich für akademische Qualifikationen zugänglich zu machen (Jungwirth und Koleznik 2008, S. 8 ff.). Als mögliche Alternative zu einer strikten Exklusion der oberen Stufen fand sich auch der Vorschlag, den NQR vertikal zu trennen und somit „die Nicht-Gleichartigkeit von Abschlüssen auf universitärem Niveau, auf Fachhochschulniveau und auf dem Niveau formaler beruflicher Qualifikationen zu verdeutlichen“ (uniko 2008, S. 9).

Freilich sollte an diesem Punkt nicht übersehen werden, dass das Konsultationspapier mit dem Diskussionsvorschlag eines segmentierten Rahmens derartige Stellungnahmen (BMUKK und BMWF 2008b, S. 26 f.) gewissermaßen he-

rausforderte. Wäre dort ein einheitlicher und bildungsbereichsübergreifender Rahmen als indiskutable Prämisse vorgestellt worden, so kann vermutet werden, dass Forderungen nach einer Trennung deutlich weniger aufgekommen wären. Es ist aber leider nicht belegbar, ob das BMWF oder ein anderer Akteur für diesen Vorschlag verantwortlich ist.

Insgesamt wurden auf der Seite der Hochschulen drei Hauptinteressen deutlich: Zum einen war dies die Abwehr einer institutionalisierten Steuerungsstruktur, die in die Sphäre der mit den Hochschulreformen jüngerer Zeit erhaltenen Handlungsautonomie eindringen könnte. Damit vermischt sind zum anderen gewisse standesspolitische Interessen, da der Gleichwertigkeitstopos den exklusiven Zugang zu den höchsten Qualifikationsniveaus in Frage stellt. Dritter Punkt war, wie oben angerissen, die unverzügliche Einbeziehung in den laufenden Entwicklungsprozess.

Hinsichtlich dieser Forderung konnten die Hochschulakteure recht bald einen Teilerfolg verbuchen, weil im November 2008 je ein Vertreter der uniko und der FHK zur Steuerungsgruppe kooptiert wurde. Damit veränderte sich die Rolle dieser beiden Hochschulakteure wesentlich, sie konnten fortan direkt am Entwicklungsprozess des NQR in Österreich partizipieren. Für die beiden inhaltlichen Forderungen folgte aus der Kooptation, dass diese zwar vehement vorgebracht, aber doch außerhalb der eigentlichen politischen Arena verorteten, divergierenden Interessen nun zum Konflikt innerhalb des Entwicklungsgremiums aufgestiegen waren und dort verhandelt werden mussten. Auf den weiteren Verlauf der Entwicklung nahm die Akteurstrias aus BMWF und den beiden Hochschulverbänden damit maßgeblichen Einfluss, wie der folgende Abschnitt zeigen wird.

5.4 Akteurkonstellation und Handlungsverlauf im Entwicklungsprozess

Untersucht man die Akteurkonstellation, so kann insgesamt festgehalten werden, dass sich der Entwicklungsprozess grob in zwei Lager aufteilte. Auf der einen Seite agierte die Hochschuleseite, die, obwohl selbst weder mit vollem Mitgliedsstatus in der Steuerungsgruppe noch mit entsprechend durchsetzungsfähigen Verbandsstrukturen im Hintergrund, einen erheblichen Einfluss geltend machen konnte. Zugang zum inneren Kreis des Entwicklungsprozesses fanden die Hochschulvertreter zunächst über das BMWF, später dann selbst als kooptierte Mitglieder der Steuerungsgruppe. Auf der anderen Seite standen die Interessen der Berufs-, Allgemein- und Weiterbildung entgegen, vertreten durch die unterschiedlichen beteiligten BMUKK-Abteilungen ebenso wie die einbezogenen Sozialpartner.

5.4.1 Konsultationspapier und Konsultationsverfahren

Nach der politischen Festlegung, einen Qualifikationsrahmen für Österreich zu entwickeln, wurde die Beteiligung der wichtigsten Interessengruppen aus den Bildungsbereichen über die oben dargestellten Gremien ermöglicht, parallel dazu erfolgte jedoch eine breite Einladung zur Stellungnahme, die sich an alle Betroffenen richtete (BMUKK und BMWF 2008b).

Dieses Vorgehen stellt eine Besonderheit des österreichischen Umgangs mit dem EQR dar, wie der direkte Vergleich mit den beiden anderen Fallstudien deutlich zeigt. Allerdings vermochte das Konsultationsverfahren allein den Prozessverlauf nicht zu erklären, vielmehr war diese Phase von einer relativen Ruhe innerhalb der Steuerungsgruppe wie auch zwischen den beiden Ministerien geprägt. Der eigentliche Wendepunkt folgte erst rund ein halbes Jahr nach dem Ende des Konsultationsverfahrens mit der oben bereits angesprochenen Auseinandersetzung um die Niveaus 6–8 und die Blockade von BMWF und Hochschulvertretern in der Steuerungsgruppe. Um allerdings im Detail nachzuvollziehen, welche Entwicklungen den „Tabubrüchen“ (Interview AT05) vorausgingen, ist es nötig noch etwas weiter auszuholen.

5.4.2 Vorspiel und Blockade

Im Folgenden werden eine Reihe einzelner Entwicklungen aufgezeigt, die m. E. in der Summe das Verhalten der BMWF-Vertreter in der Steuerungsgruppe nachvollziehbar werden lassen. Dazu muss der partei- und machtpolitische Hintergrund des Prozesses einbezogen werden.⁴⁶

Etwa zeitgleich zum Beginn des Entwicklungsprozesses Ende 2006 veränderte sich die Kräftekonfiguration erheblich. Die zunächst für das noch einheitliche Bildungs- und Wissenschaftsministerium verantwortliche ÖVP verlor in den Nationalratswahlen massiv und war an der folgenden Regierung nur noch als Juniorpartner neben der unwesentlich stärkeren SPÖ beteiligt. Die Regierungsbildung gestaltete sich indes wegen verschiedener Konflikte überaus schwierig. Obwohl der mit der Regierungsbildung beauftragte SPÖ-Obmann bereits am Wahlabend eine rechnerisch mögliche drei-Parteien-Konstellation tendenziell ausschloss und die ÖVP als ersten Ansprechpartner nannte, gelang es lange

46 Die parteipolitische Komponente kann allerdings nicht auf eine grundsätzliche Differenz in Fragen der Durchlässigkeit im Bildungssystem zurückgeführt werden, nennt doch das Wahlprogramm 2006 der ÖVP für das Politikfeld Bildung an erster Position „Vielfalt, Wahlfreiheit und Durchlässigkeit im Bildungssystem“ (ÖVP 2006, S. 15).

Zeit nicht, eine Einigung zwischen den beiden Volksparteien zu erzielen.⁴⁷ Die SPÖ erhielt schließlich in den Koalitionsverhandlungen das Ressort Unterricht, Kunst und Kultur, die ÖVP konnte das Ministerium für Wissenschaft und Forschung für sich reklamieren.

In das SPÖ-geführte Unterrichtsministerium fallen auch jene Bildungsbereiche, in denen der Einfluss der Sozialpartner besonders stark ist. Dies betrifft insbesondere die Sektion II, in deren Zuständigkeit Berufsbildung und Weiterbildung liegen, die aber auch federführend im NQR-Prozess war. Während sich die vorherige Mitte-Rechts-Regierung um einen Rückbau des Einflusses des vorparlamentarischen Raums und damit vor allem auch der Sozialpartnerverbände bemüht hatte, kam es in der nun folgenden Phase zu einem Wiedererstarken der Sozialpartnerschaft (Obinger 2009, S. 348 und 372). Die umfassende Einbindung in die Entwicklung eines NQR ist hierfür nur ein Beispiel, möglicherweise aber auch ein Symbol.

Die im Januar 2007 gestartete große Koalition unter Kanzler Gusenbauer fand kaum in einen arbeitsfähigen Modus. Verschiedene Konflikte belegten eine anhaltende Uneinigkeit, die sich quer durch die Politikfelder zog (Der Standard-Redaktion 2008). Dessen ungeachtet startete die NQR-Entwicklung zunächst recht problemlos. Ein Experte beschrieb diese erste Zeit als „guten Start“ und „sauber aufgesetzten Prozess des Unterrichtsministeriums“ (Interview AT05). Die Entwicklungsgremien wurden institutionalisiert; Steuerungsgruppe und Forschungskonsortium arbeiteten zusammen ein recht umfangreiches Konsultationspapier aus. Darin wurden Grundideen, Hintergründe und Ziele, aber auch das bisherige und das geplante weitere Vorgehen in der Entwicklung des NQR referiert. Das Konsultationspapier ist damit ein für den Prozess absolut zentrales Dokument, anhand dessen eine breite Öffentlichkeit für die bis dahin recht unbemerkt verlaufenden Entwicklungsarbeiten hergestellt wurde. Mit der Veröffentlichung des Papiers zum Jahresende 2007 endete die sogenannte

47 Sowohl der Bundespräsident Fischer als auch die Mehrheit der Bevölkerung befürwortete zwar eine große Koalition aus den beiden Volksparteien, auch die blanken Zahlen des Wahlergebnisses sprachen für diese Lösung. Die Presse identifizierte vor allem die unterlegene ÖVP bzw. deren abgewählten Bundeskanzler Schüssel als Blockierer einer schnellen Regierungsbildung. „Es gebe für die ÖVP ‚keinen Zwang‘ in eine große Koalition hineinzugehen“ zitiert der deutsche *Spiegel* den ÖVP-Politiker Pühringer, „eine Mehrheit der ÖVP-Funktionäre sei gegen“ eine solche Lösung (Pühringer in Fischer 2006; vgl. Der Standard-Redaktion 2006). Als das neugewählte Parlament unter Federführung der SPÖ schließlich die Einsetzung von zwei Untersuchungsausschüssen zu Entscheidungen der vergangenen Wahlperiode beschloss, war es Schüssels ÖVP, die die Koalitionsverhandlungen auf zunächst unbestimmte Zeit unterbrach Frank 2006. Am 17. November schließlich konnten die Verhandlungen wieder aufgenommen werden, am 11. Januar 2007 erfolgte die Amtseinführung der Regierung Gusenbauer (eine ausführliche Analyse aus Sicht eines Beteiligten bietet Falb 2007; eine detaillierte wissenschaftliche Analyse z.B. Linhart und Shikano 2007).

„Fact-Finding-Phase“. Bis zum 30. Juni 2008 waren alle Betroffenen aufgefordert, sich sachlich zur Entwicklung eines NQR zu äußern.⁴⁸ Die Resonanz auf die Aufforderung der beiden Ministerien war auch für die Mitglieder der Steuerungsgruppe beeindruckend, wie viele Interviewpassagen belegen. 276 Stellungnahmen⁴⁹ unterschiedlichster Gruppen gingen fristgerecht ein, ein Vertreter der Sozialpartner sagte dazu offen, er kenne vom Umfang der Rückmeldung her „nichts Vergleichbares“ (Interview AT04). Interessanterweise nahmen auch die durch Mitgliedschaft in den Entwicklungsgremien privilegierten Akteure inklusive der beiden verantwortlichen Bundesministerien im Rahmen des Konsultationsprozesses Stellung zu den „eigenen“ Vorschlägen und partizipieren damit an der öffentlichen Debatte. Durch die allgemein zugängliche Dokumentation aller Stellungnahmen im Internet kommt dem Konsultationsverfahren damit eine wichtige Transparenzfunktion zu. Mit der Analyse und Zusammenfassung der Stellungnahmen wurde eine siebenköpfige Expertengruppe⁵⁰ unter Leitung des stellvertretenden Cedefop-Direktors Christian Lettmayr beauftragt, die ihre Ergebnisse als Bericht (Aff et al. 2008) für die weitere Entwicklungsarbeit aufbereitete.

In der Zwischenzeit zerbrach im Juli 2008 die Regierungskoalition. Anlass war die Unfähigkeit, sich auf eine Gesundheitsreform zu einigen. Kernstück dieser Reform war eine Sozialpartnervorlage, die vorrangig am Widerstand der ÖVP scheiterte (Obinger 2009, S. 367 ff.). Als Grund indes ist politisches Kalkül zu sehen. Bereits im Frühjahr veröffentlichte das Magazin *Profil* Details eines ÖVP-Strategiepapiers, das ein Ende der Koalition und Neuwahlen bereits für den 1. Juni 2008 vorsah (Lackner 2008). Es gilt als gesichert, dass die ÖVP hoffte, aus Neuwahlen als Sieger hervorzugehen und deshalb einen Bruch des Regierungs-

48 Dieses Vorgehen ist in der Tradition obligatorischer Begutachtungsverfahren zu Gesetzentwürfen zu sehen, die ein für den politischen Prozess Österreichs prägendes Element sind und die Bedeutung des sogenannten vorparlamentarischen Bereichs hervorheben (Pelinka und Rosenberger 2007, S. 124 ff.). Allerdings ist zu Beginn des Konsultationsverfahrens unklar, ob die Initiative schlussendlich die Verabschiedung eines Gesetzes zum Ziel hat. Im Konsultationspapier findet sich hierzu keine Aussage. Vielmehr wird hier ein lediglich orientierender Charakter des NQR vorgeschlagen, was zumindest implizit eine Vereinbarung auf freiwilliger, nichtgesetzlicher Basis nahe legt (BMUKK und BMWF 2008b, S. 8).

49 Die Angaben zur genauen Anzahl schwanken je nach Quelle etwas. Die hier angeführte Zahl von 276 Rückmeldungen nennt das Unterrichtsministerium auf der zur Dokumentation eingerichteten, offiziellen Website (http://www.bmukk.gv.at/europa/eubildung/nqr/nqr_sn.xml).

50 Diese Expertengruppe sollte keinesfalls mit dem Forschungskonsortium verwechselt werden. Die hier beauftragten Experten sind im Gegensatz zu den Sozialpartnerorganisationen und ihren Bildungsforschungseinrichtungen selbst nicht als politische Interessenvertreter am Entwicklungsprozess beteiligt. Weitere Mitglieder neben Christian Lettmayr sind Josef Aff (Wirtschafts-Universität Wien), Markus Arnold (Alpen-Adria Universität Klagenfurt), Lynne Chisholm (Universität Innsbruck), Edith Erlacher-Zeitlinger (Pädagogische Hochschule Graz), Richard Fortmüller (Wirtschafts-Universität Wien) und Wilfried Grätz (Fachhochschulrat) (Aff et al. 2008).

bündnisses provozierte oder zumindest in Kauf nahm. Die Neuwahlen am 28. September 2008 brachten jedoch keine wesentliche Veränderung der Machtkonstellation. Beide großen Parteien verloren massiv und erreichten das jeweils schlechteste Ergebnis in der Geschichte der 2. Republik, die SPÖ blieb aber knapp vor der ÖVP: Im November wurde erneut eine große Koalition gebildet. Für die an in der NQR-Entwicklung maßgeblichen Ministerien änderte sich dadurch wenig: Das BMUKK verblieb unter Leitung der Sozialdemokraten, das BMWF bei der Volkspartei. Die Entwicklung des NQR fand aber Eingang in das neue Regierungsprogramm (SPÖ und ÖVP o.J.).

Die im September 2008 vorgelegte Auswertung der zahlreichen Stellungnahmen des Konsultationsprozesses belegt eine tiefe Kluft zwischen den Sozialpartnern als (am Entscheidungsgremium beteiligte) Vertreter von Berufs- und Weiterbildung (Aff et al. 2008) und den (bislang nicht beteiligten) Hochschulvertretern. Zweite bestanden darauf, „die Zuweisung der akademischen Grade Bachelor – Master – PhD zu den Niveaus 6 – 7 – 8 sowie die Verwendung der Dublin-Deskriptoren als generische Deskriptoren für alle Ausbildungsabschlüsse, die diese Niveaus beanspruchen“ im österreichischen NQR zu fixieren (BMWF 2008, S. 2).

In der nunmehr um zwei Vertreter der Hochschulverbände uniko und FHK erweiterten Steuerungsgruppe kam es in dieser Frage zum unüberbrückbaren Konflikt. Für die Vertreter der Berufs- und Weiterbildung rührte die Forderung an einen elementarer Punkt des NQR: Die exklusive Festschreibung der oberen drei Levels für tertiäre Qualifikationen würde den Gleichwertigkeitsgedanken hintertreiben und die Bemühung um einen Qualifikationsrahmen damit weitgehend nutzlos werden lassen. Aus Sicht der Sozialpartner stellten sich die Repräsentanten des tertiären Bereichs daher als Blockierer dar, wie das folgende Statement deutlich belegt: „die Fachhochschulen sind da maßgeblich, das zu verankern, dass die Ebene sechs hier nicht aufgeweicht wird, das ist für die maßgeblich. Aber auch [...] die Interessensvertretungen der Universitäten sind sehr daran interessiert, dass das Hochschulwesen seine eigenen Deskriptoren hat und seine eigenen Systeme bewahrt und das zwischen sechs und acht einzementiert ist für sie. Und sie wollen das jetzt nicht abstimmen“ (Interview AT01).

In der Gesamtsicht der Entwicklungen, wie sie in den zurückliegenden Seiten dargestellt wurden, entsteht aber ein etwas anderes Bild. Zwar ist es auch hier der Hochschulbereich, der eine Einigung durch Verhandlung in der Steuerungsgruppe blockiert, allerdings kommt dem ÖVP-geführten Wissenschaftsministerium hier eine wichtigere Rolle zu.

Für die ÖVP und das Wissenschaftsministerium waren der Prozess der NQR-Entwicklung selbst und dessen politisches Umfeld eng verwoben mit einer Serie politischer Niederlagen:

- Wahlniederlage 2006
- Verlust des wichtigen Unterrichtsministeriums
- damit auch Verlust der NQR-Verantwortung
- Wiedererstarben des Sozialpartnereinflusses
- Erneute Wahlniederlage 2008 trotz zunächst günstiger Umfragewerte

Aus einer parteipolitischen Warte kann unterstellt werden, dass ein Interesse seitens der ÖVP bestand, einen Kontrapunkt im bis dahin erfolgreich verlaufenden Prozess des SPÖ-geführten BMUKK zu setzen.

Nach dem zunächst nötigen Aufbau von Sachkompetenz im BMWF war im Kontext des Konsultationsprozesses die Gelegenheit für eigenes, proaktives Handeln günstig. So muss davon ausgegangen werden, dass die oben angesprochene Gestaltung des Konsultationspapiers ein erster Verhandlungserfolg des BMWF war. Die sich auflösende Koalition als Umfeld beförderte den Konfliktkurs zum BMUKK, die Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums (BMWF 2008) liest sich entsprechend als Abkehr von der einvernehmlichen Steuerung des Prozesses. Mit der Kooptation der Hochschulvertreter erzielte das BMWF einen weiteren kleinen Erfolg. So gestärkt beharrten Ministerium und Hochschulvertreter in der Steuerungsgruppe auf ihrer kompromisslosen Haltung und blockierten damit den Prozessfortgang. Machtpolitisch hat die Linie des Wissenschaftsministeriums Sinn, weil hier die eigene Einflussphäre zunächst reklamiert und im späteren Kompromiss schließlich auch fixiert werden konnte. Nicht zuletzt spielen in derartige Entscheidungen auch „Ressortegoismen“ (Müller 2006) hinein.

Am Jahresbeginn 2009 war die Auseinandersetzung in der Steuerungsgruppe so verfahren, dass die Gruppe schließlich ihr Unvermögen zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen, bekannt geben musste und damit den Ball ins Feld der politisch verantwortlichen Akteure spielte. Der daran anschließende Prozess der Kompromissfindung ist Gegenstand des nächsten Abschnitts.

5.4.3 Kompromiss im Ministerrat und Fortgang der Entwicklung

Nach dem Scheitern der Verhandlungen in der Steuerungsgruppe verblieb als einzige Lösungsoption eine direkte Einigung der beiden verantwortlichen Ministerien. Dies machte zunächst einen intensiven Abstimmungsprozess erforderlich, der sich vom Jahresbeginn 2009 bis in den Herbst des Jahres, also über

etwa neun Monate hinzog. In verschiedenen Interviews finden sich Hinweise darauf, dass die Entwicklungsarbeit eine Zeitlang vollständig zum Erliegen gekommen war. Leider existieren aus dieser Phase keine Dokumente, in den offiziellen Darstellungen wird der Zeitraum gar nicht erwähnt (NQR-Projektgruppe 2009; BMUKK und BMWF 2011). Allerdings liefen trotz des weitgehenden Stillstands auf der Entscheidungsebene einige Pilotprojekte zur konkreten Zuordnung von Qualifikationen weiter, die bereits vor der Blockade beauftragt wurden (exemplarisch Tritscher-Archan 2009) und die später die Grundlage für die weitere inhaltliche Arbeit bilden sollten.

Um den Prozess inhaltlich weiterführen zu können, reichte die Vorlage eines zwischen beiden Ministerien abgestimmten Kompromisses offenbar nicht aus. Vielmehr war es nötig, diesen Kompromiss per Ministerratsbeschluss politisch zu legitimieren, was am 24. November 2009 schließlich erfolgte. Dies kann als Indiz für den hohen Stellenwert des vorherigen Konflikts interpretiert werden. Es zeigt aber auch, dass die Steuerungsgruppe nach der Blockadesituation eine klare Grundlage der Weiterarbeit einforderte.

Retrospektiv erscheint dies als geschickter Zug: Der politisch motivierte Konflikt wurde eskaliert und damit zugleich in die politische Arena verschoben. Die Verantwortung für alle denkbaren Konsequenzen lag damit ebenfalls außerhalb der Steuerungsgruppe. Zugleich erhöhte dies den Druck auf die Ministerien, einen Kompromiss zu finden und zur kooperativen Arbeit zurückzukehren – immerhin war die Entwicklung und Einführung des NQR als offizielles Ziel im Regierungsprogramm fixiert.

Der Kompromiss schlug die „Trennung des Rahmens in den Ebenen 6–8“ (NQR-Projektgruppe 2009, S. 9) vor. Während für den nicht-akademischen Bereich auf allen Niveaus die EQR-Deskriptoren, ergänzt durch eine österreichische „Erläuterungstabelle“, Anwendung finden, werden akademische Qualifikationen auf den drei höchsten Niveaus parallel durch die Dublin-Deskriptoren des Bologna-Prozesses beschrieben. Hieraus ergibt sich das bereits erwähnte Y-Modell – ein einheitlicher Rahmen bis zum fünften Level und darüber zwei alternative Teilrahmen je nach Kontext der zu bewertenden Qualifikation.

Mit der Annahme des Kompromisses im Ministerrat war die Grundlage für eine Weiterführung des Prozesses geschaffen. In der Folge wurde Anfang 2010 eine nationale Koordinierungsstelle (NKS) als „zentrale Verwaltungs-, Koordinations- und Informationsstelle“ (ÖAD o.J.) zum NQR eingerichtet. Diese ist beim Österreichischen Austauschdienst GmbH verortet, welcher eine öffentliche Servicestelle im Organisationsbereich des BMWF ist. Dies wurde rein sachlich mit dessen Funktion als Nationalagentur Lebenslanges Lernen begründet und hat nach übereinstimmender Auskunft der befragten Experten keine politische Komponente.

Nächster Schritt im Entwicklungsprozess war die Erarbeitung eines Handbuchs mit Kriterien und Verfahren für die Zuordnung von Qualifikationen im Korridor 1 und dessen Test in einer Simulationsphase (vgl. BMUKK und BMWF 2011, S. 51 ff.; ÖAD und Nationalagentur Lebenslanges Lernen 2011). Zudem wurden von den Bildungsforschungsinstituten der Sozialpartner weitere Pilotprojekte zur Anwendung des NQR in ausgewählten Branchen durchgeführt (Loisch und Tritscher-Archan 2010).

Während in der Zeit vor dem Ministerratsentscheid im November 2009 vorrangig politische Diskussionen und Aushandlungsprozesse zu beobachten waren, übernahmen nach der Grundsatzentscheidung zur Struktur des künftigen NQR die Forschungsinstitute und die NKS große Teile der weiteren Ausarbeitung. Aus der Steuerungsgruppe sind aus dieser Phase keine weiteren Dokumente verfügbar, gleichwohl hat die Gruppe als zentrales Entwicklungsgremium die Fortführung und Operationalisierung des NQR-Prozesses eng begleitet und über jeden Einzelschritt entschieden. Der Ministerratsentscheid konnte aber offensichtlich den Prozess soweit befrieden, dass die Rückkehr zu einem unauffälligen, mutmaßlich auf Interessenausgleich und die gemeinsamen Suche nach konsensualen Positionen ausgerichteten Verfahren möglich war.

5.5 Zwischenfazit zum Nationalen Qualifikationsrahmen in Österreich

Der österreichische Umgang mit dem Impuls EQR zeigt verschiedene Facetten. Zunächst ist zu konstatieren, dass die bildungspolitische Akteurslandschaft der Alpenrepublik auf den EQR sehr positiv reagiert hatte und sich bereit erklärte, einen nationalen Rahmen nach den europäischen Vorgaben zu entwickeln. An den Strukturmerkmalen des EQR sollte dabei im Wesentlichen festgehalten werden, ein österreichischer Sonderweg möglichst vermieden werden. Die staatlichen Verantwortlichen wussten hierbei alle relevanten Akteure des Bildungssystems hinter sich. Für die Entwicklungs- und Adaptionsarbeiten wurde der Prozess mehrfach zergliedert:

- Strukturell anhand des Formalisierungsgrades der Qualifikationen in drei Korridore,
- organisatorisch in ein Koordinations- und ein Steuerungsgremium sowie verschiedene zuarbeitende Expertengruppen,
- zeitlich in Phasen nichtöffentlicher Arbeit und einen umfassenden und öffentlichen Konsultationsprozess.

Die Sozialpartnerorganisationen übernahmen dabei durch inhaltliche Fundierung und politische Partizipation erhebliche Teile des Entwicklungsaufwands, was der spezifischen Korporatistustradition Österreichs entspricht. In dieser Tradition ist die Zielsetzung zu sehen, durch Interessenabtausch und umfassende inhaltliche Abstimmung ein konsensuales Ergebnis des Entwicklungsprozesses zu erreichen. Andere Akteure des Bildungssystems wurden gegenüber den Sozialpartnern massiv unterprivilegiert, sie wurden nicht an der politischen Verantwortung und nur eingeschränkt an der inhaltlichen Arbeit beteiligt.

Diese strategische Ausrichtung des Prozesses trägt zunächst Früchte. In einem wissenschaftlich begleiteten Verfahren wurde ein Diskussionsvorschlag für die breite Öffentlichkeit vorbereitet. Diesen Moment der Öffnung zur Diskussion nutzten bislang unbeteiligte Vertreter der Hochschulen. Sie kritisieren den bisherigen Prozess und dessen Ergebnisse gleichermaßen, darin finden sie Unterstützung durch das Wissenschaftsministerium. Jene drei Akteure blockieren für geraume Zeit den weiteren Entwicklungsfortschritt. Dass diese Akteurskoalition mit ihrer harten, macht- und parteipolitisch motivierten Linie zunächst reüssieren konnte, zeigt die Grenzen eines auf Interessenausgleich und Konkordierung ausgerichteten Systems auf.

Erst stetig wachsender zeitlicher Druck und eine Eskalation ins Bundeskabinett machten die Einigung in Form eines Kompromisses, des sogenannten Y-Modells möglich. Mit der Verschiebung des Problems nach oben wurde indes auch die Verantwortung in die Arena des Politischen verschoben – derselbe Kompromiss wäre auch in der Steuerungsgruppe möglich gewesen, dort hätten dann aber alle Akteure zugestimmt und damit ein Faktum geschaffen, hinter das sie zukünftig nur schwerlich zurück können.

Schlussendlich ist die von der Hochschuleseite in den NQR hineinverhandelte vertikale Trennung auf den Niveaus sechs bis acht allerdings als Scheinerfolg zu bewerten. Dieser sichert dem akademischen Bereich zwar die Anwendung der Dublin-Deskriptoren in der eigenen Einflussphäre, dennoch sind alle, auch die höchsten Niveaus grundsätzlich auch für nichtakademische Qualifikationen zugänglich. Inhaltlich bedeutet dies einen erheblichen Fortschritt in Richtung Gleichwertigkeit von Bildungskontexten. Die Chancen für eine Verschmelzung der beiden getrennten Teilrahmen zu einem einheitlichen Qualifikationsrahmen stehen m. E. unter diesen Bedingungen nicht schlecht, erste Anzeichen einer Annäherung sind bereits sichtbar. So weicht die offizielle Darstellung inzwischen von der Y-Struktur, die zwei gleichwertige Zweige des Rahmens impliziert, ab und zeigt nun die akademischen Qualifikationsniveaus eingelassen in die allgemeinen Niveaus (Abbildung 9).

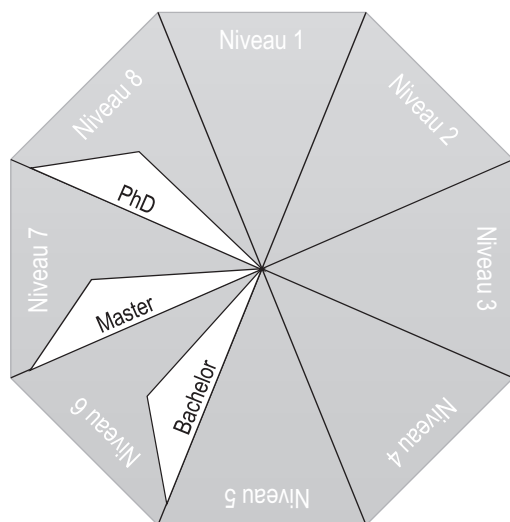


Abb. 9: Struktur und Design des österreichischen NQR (BMUKK und BMWF 2011, S. 66)

Welche Konsequenzen die Einführung des NQR für die Bildungspraxis haben wird, ist bislang kaum absehbar. Um über eine proklamatorische Äquivalenz hinauszureichen, muss der Prozess in den beiden anderen Entwicklungs-Korridoren weitergeführt und schließlich der Rahmen flächendeckend implementiert werden. Auch dann besteht noch die Möglichkeit, dass der NQR weitgehend folgenlos bleiben wird, wenn er nicht mit weiteren Maßnahmen zu einer kohärenten bildungspolitischen Strategie ergänzt wird (Lassnigg 2011). Dennoch zeigt der dargestellte Prozess, dass die Akteure des Bildungs- und Beschäftigungssystems der Thematik eine hohe Bedeutung beimessen, weil sie die Grundlage für weitere bildungspolitische Veränderungen darstellt.

6 Fallstudie III: Die Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens für Lebenslanges Lernen⁵¹

Die dritte und letzte Fallstudie dieser Arbeit ist der Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens für Lebenslanges Lernen gewidmet. Auch hier stehen, in Analogie zu den beiden vorherigen Fallstudien, die politischen Aspekte des Entwicklungsverlaufs im Vordergrund. Während in Dänemark wie in Österreich Bildungspolitik auf der Ebene des Nationalstaats gestaltet wird und folglich auch in der Entwicklung der Qualifikationsrahmen vorrangig staatliche Akteure dieser Ebene mit verschiedenen nichtstaatlichen Akteuren zusammenwirkten, ist die Situation in Deutschland durch die föderale Kompetenzteilung wie die Existenz ausgeprägter Institutionenformen der tripartistischen Steuerung erheblich komplexer. Welche Folgen die spezifisch deutschen Gegebenheiten in der Verfassung der (Berufs-) Bildungspolitik für den Entwicklungsprozess hatten und was dies für die Gestalt des Entwicklungsergebnisses bedeutete, steht im Fokus der folgenden Seiten. Der Text folgt dazu wiederum der aus den beiden vorhergehenden Kapiteln bekannten Struktur und stellt die Rekonstruktion der Grundsatzentscheidung an den Anfang.

6.1 Entscheidung zur Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens

Als im Juli 2005 der Kommissionsvorschlag für einen Europäischen Qualifikationsrahmen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005) eine halbjährige Konsultationsphase eröffnete, befanden sich die verschiedenen Akteure in Deutschland schon in einem Diskussionsprozess zur Thematik. Die Positionen divergierten erheblich und reichten von genereller Zustimmung bis hin zur Einschätzung, der EQR bedrohe die gewachsenen und bewährten Institutionen der deutschen Berufsbildung; darauf wird später noch detailliert einzugehen sein.

Gemäß der geteilten Kompetenz im deutschen Bildungsföderalismus (vgl. Rürup 2005) entschieden das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK), die Verantwortung für die Umsetzung des EQR in Deutschland nicht einzeln wahrzunehmen. Bereits in der ersten deut-

51 Einzelne Inhalte dieser Fallstudie wurden in anderen Zusammenhängen bereits veröffentlicht (Klenk 2011b; Förster und Klenk 2012).

schen Stellungnahme zum Vorschlag für einen Europäischen Qualifikationsrahmen vom 15. November 2005⁵² (BMBF und KMK 2005) formulierten beide gemeinsam die Absicht, ein Rahmenwerk für die allgemeine und berufliche Bildung zu entwickeln. In jeweils eigenen Stellungnahmen reagierten sowohl die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft (BDA et al. 2005) als auch die Gewerkschaften (DGB 2005) auf die Konsultationsaufforderung. Die spezifische Perspektive der Berufsbildung bildete eine Stellungnahme des BIBB-Hauptausschusses ab, die am 14. Dezember 2005 verabschiedet wurde (BIBB-Hauptausschuss 2005). Im Anschluss an die Konsultationsphase wurde die Diskussion intensiviert fortgeführt. Im Herbst 2006 fielen dann zwei Entscheidungen, die den Beginn der Entwicklung des DQR markieren: Zunächst legte die Europäische Kommission am 5. September 2006 ihren Vorschlag für eine gemeinsame Empfehlung des EU-Parlaments und des Rates vor (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006), der die Verabschiedung des EQR vorbereitete und dessen Gestalt wie auch den weiteren Prozess im Wesentlichen vorwegnahm. Darauf folgend entschieden Bund und Länder im Oktober 2006, die Erarbeitung eines bildungsbereichsübergreifenden Qualifikationsrahmens für Deutschland zu starten. Auf der Basis dieser Entscheidung wurden ab Anfang 2007 die institutionellen Rahmenbedingungen der Entwicklungsarbeit geschaffen, die im Mittelpunkt des nächsten Teilkapitels stehen.

6.2 Institutionelle Rahmenbedingungen der DQR-Entwicklung

Begreift man institutionelle Rahmenbedingungen mit Mayntz und Scharpf als Regeln, die die möglichen Handlungsverläufe der Akteure innerhalb eines Handlungskontexts strukturieren (vgl. Mayntz und Scharpf 1995a, S. 43; Scharpf 2006, S. 77), so lassen sich solche Regeln in unterschiedlichen Dimensionen verorten. Eine erste Strukturierung des Handlungsfeldes findet durch temporäre Regeln statt, die zunächst grob Anfang und Ende eines politischen Prozesses festlegen, dazwischen aber durchaus einen erheblichen Detaillierungsgrad aufweisen können. Wie eben bereits dargestellt wurde, ist der Be-

52 Der Termin der Stellungnahmen von BMBF/KMK und der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft war nicht zufällig gewählt, denn am 15. November 2005 tagte der Rat der EU-Bildungsminister (vgl. Küssner und Seng 2006). Eine frühere Stellungnahme war kaum möglich, da im September 2005 die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag stattfand. Die bis dahin regierende Koalition aus SPD und Grünen wurde von der großen Koalition mit Kanzlerin Merkel als Regierungschefin abgelöst. Erst am 11. November 2005 einigten sich Konservative und Sozialdemokraten auf einen Koalitionsvertrag (CDU et al. 2005) in dem der EQR dezidiert Erwähnung findet. Im BMBF folgte Annette Schavan (CDU) auf Edelgard Bulmahn (SPD), es ist davon auszugehen, dass der Abschluss der Regierungsbildung abgewartet wurde.

ginn der Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens nicht ganz eindeutig zu bestimmen, sondern stellt sich eher als sukzessive zunehmende Beschäftigung der unterschiedlichen Akteure mit der Thematik dar. Will man dennoch eine Festlegung vornehmen, so bieten sich zwei Zeitpunkte an: Zum einen die angeführte Entscheidung zum Start des Entwicklungsprozesses im Oktober 2006, zum anderen die Verabschiedung des Europäischen Qualifikationsrahmens im April 2008, mit der schlussendlich die Agenda für die Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen fixiert wurde. Um nicht erhebliche Teile der deutschen Entwicklungsarbeit aus der Betrachtung auszuschließen, soll hier die gemeinsame Entscheidung der beiden staatlichen Akteure als Beginn des Zeitfensters angenommen werden. Mit dem Start des Prozesses wurden weitere Festlegungen zu dessen Zeitrahmen getroffen, indem die im EQR vorgesehene Agenda explizit übernommen wurde. Bis 2010, so der Plan, sollte ein Deutscher Qualifikationsrahmen entwickelt und bis 2012 schließlich eingeführt werden. Gegenüber dieser Planung kam es zu Verzögerungen, wie im Verlauf der Fallstudie ausgeführt wird, so dass ein vorläufiger Abschluss der Entwicklung erst mit der Verabschiedung des DQR im März 2011 (BMBF 2011) erfolgte. Eine wichtige Auseinandersetzung stand zu diesem Zeitpunkt noch aus. Endgültig konnte erst am 31. Januar 2012 eine Einigung herbeigeführt werden, dieser letzte Konflikt findet im Teilkapitel 10.4.3 gesondert Berücksichtigung. Die an die eigentliche Entwicklungsarbeit anschließende Phase der Implementation in das deutsche Bildungssystem geht über den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit hinaus und wird daher nicht thematisiert. Weitere zeitliche Rahmungen werden im Laufe der Fallstudie an jenen Stellen erwähnt, an denen sie strukturierend wirksam wurden.

Neben der zeitlichen Struktur sind ohne Zweifel die verschiedenen organisationalen Strukturen des Entwicklungsprozesses von besonderer Bedeutung, insofern durch sie wesentlich über Teilhabe und Möglichkeiten der Einflussnahme der Akteure entschieden wird. Damit kommen die unterschiedlichen Gremien des Entwicklungsprozesses in den Blick, die ihrerseits aber mit Verfahrensregeln eine weitere institutionelle Ebene beinhalten, die ebenfalls strukturierend auf die Handlungsoptionen der beteiligten Akteure wirken.

Nach der grundsätzlichen Vereinbarung im Oktober 2006 haben BMBF und KMK im Januar 2007 eine Bund-Länder-Koordinierungsgruppe (B-L-KG) eingerichtet (BMBF und KMK 2007), die den Auftrag erhielt, als gemeinsame Arbeitsgruppe den Entwicklungsprozess zu steuern. In der Koordinierungsgruppe waren Mitarbeiter aus unterschiedlichen Abteilungen des BMBF wie der Landesbildungsministerien und darüber hinaus aus dem Sekretariat der KMK vertreten, weitere Plätze besetzten je ein Mitarbeiter des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und der Wirtschaftsministerkonferenz. In der Zu-

sammensetzung der Gruppe wurde zudem auf Repräsentation der verschiedenen Bildungs- und Fachbereiche geachtet.

Auf der Länderseite koordinierte eine sogenannte „Arbeitsgruppe Europäischer Qualifikationsrahmen“ der Kultusministerkonferenz die Zusammenarbeit der 16 Kultusministerien und anderer Landes-Fachministerien (KMK o.J.).

Während die B-L-KG vorrangig Aufgaben der politischen Koordination des Entwicklungsprozesses wahrnahm, fand die eigentliche Entwicklungsarbeit in einem zweiten Gremium statt, das zu diesem Zwecke einberufen wurde. Unter gemeinsamem Vorsitz von BMBF und KMK fanden sich im sogenannten Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen (AK DQR) neben den Mitgliedern der Koordinierungsgruppe eine große Anzahl nichtstaatlicher Akteure zusammen. Vertreter der Allgemeinbildung und des Hochschulbereichs waren ebenso am AK DQR beteiligt wie Sozialpartner, Repräsentanten der beruflichen Aus- und Weiterbildung und weitere Experten. Der Arbeitskreis nahm im Sommer 2007 seine Arbeit auf. Zudem wurde für organisatorische und administrative Aufgaben, Zuarbeit zu den beiden Gremien usw. ein DQR-Büro eingerichtet. Bei diesem handelt es sich um eine Servicestelle (vgl. Deutscher Bundestag 2012), deren Bedeutung für den politischen Prozess vernachlässigt werden kann und die deshalb an dieser Stelle nicht weiter berücksichtigt wird.

6.2.1 Zusammensetzung des AK DQR als Weichenstellung

Für den gesamten Entwicklungsprozess war eine entscheidende Weichenstellung die Auswahl bzw. Berufung der Mitglieder des AK DQR. Aktuelle Mitgliederlisten zu beiden Gremien sind im Internet veröffentlicht (für eine Liste der am Prozess beteiligten Organisationen s. a. BMBF 2011, S. 21), diese zeigen vor allem, dass keineswegs alle im deutschen Bildungswesen relevanten Gruppen auch an der Entwicklung des DQR teilhaben konnten.⁵³ Aus organisatorischer Sicht ist dies zwar nachvollziehbar, da die Arbeitsfähigkeit eines derartigen Gremiums sicherlich Grenzen hat. Allerdings liegt auch auf der Hand, dass die Entscheidung über Inklusion bzw. Exklusion bestimmter Gruppen politisches Gewicht hat. Da hierzu keine Informationen verfügbar waren, wurden die Experten befragt, wie sie sich an die Konstituierung des Arbeitskreises erinnern und nach welchen Kriterien die Auswahl stattgefunden hat. Dennoch gab es nur relativ wenige explizite Aussagen zu diesem Punkt, die sich aber inhaltlich im Wesentlichen decken. Offenbar gab es die Vorgabe, den Arbeitskreis nicht zu groß bzw. zu stark ausdifferenziert werden zu lassen: „es ist auf jeden Fall

53 Diese und weitere Informationen zum DQR sind dem Online-Portal www.deutscherqualifikationsrahmen.de entnommen. Leider sind dort aber nur die jeweils aktuellsten Mitgliederlisten verfügbar, so dass einzelne Abweichungen zu den hier genutzten Daten nicht vermeidbar sind.

Wert darauf gelegt worden, dass es nicht zu kleinteilig ist. Also jetzt hier ein kleinerer Verband, mit einer kleineren, ganz speziellen Interessengruppe ist also nicht dabei.“ (Interview DE01). Ein großer Teil der Akteure war zudem unstrittig und resultierte aus den üblichen Arbeitsbeziehungen aus der politischen Gestaltung der einzelnen Bildungsbereiche. Dies trifft auf Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften zu, wurde aber genauso für die Hochschulvertreter und die Arbeitsagentur beschrieben. Insgesamt wurde die von BMBF und KMK vorgenommene Auswahl zwar als etwas willkürlich wahrgenommen, von den zur Beteiligung aufgeforderten Akteuren aber nicht weiter hinterfragt. Die Zusammensetzung des Arbeitskreises zeigt Abbildung 10.

	BMBF	KMK	BMBi	WMK	Arbeitgeber	Arbeitnehmer	Hochschulen	Studierende	Experten	Andere	Gesamt
B-L-KG	5	9	1	1	-	-	-	-	-	-	16
Red.Gruppe	1	1	-	-	1	1	1	-	-	-	5
AK DQR	5	6	1	1	4	4	3	1	3	3	31

Abb. 10: Plätze in DQR-Gremien nach Gruppen (eigene Erstellung)

Der Arbeitskreis blieb über die Dauer des Entwicklungsprozesses weitgehend unverändert, wenngleich natürlich in Bezug auf einzelne Personen eine gewisse Fluktuation feststellbar war. Jenseits dieser bloßen Zahlen ist im Rahmen dieser Studie von besonderer Bedeutung, welchen Anteil Vertreter aus der Steuerung der (dualen) Berufsbildung haben. Eindeutig ist dies für die beiden Gruppen aus Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu sagen. Hier waren es dieselben Personen, die auch im BIBB-Hauptausschuss an der Steuerung dieses Bildungsbereiches beteiligt waren. Weiterhin eindeutig ist die Zuordnung des Vertreters des BIBB, der sich in der Abbildung in Kategorie ‚Andere‘ verbirgt. Unklar dagegen ist, wie viele der insgesamt 13 Vertreter aus Ministerien des Bundes und der Länder selbst aus der Administration der Berufsbildung stammten. Bekannt ist aber, dass die Repräsentation aller Bildungsbereiche ein Auswahlkriterium für die staatlichen Akteure war. Aus einem der Interviews ist außerdem zu erfahren, dass auf der Seite der KMK die Thematik DQR zunächst vorrangig als Berufsbildungsthema eingeschätzt wurde, was sich unmittelbar in der Entsendung eines Mitarbeiters aus dem Bereich der Berufsbildung in den Vorsitz von B-L-KG und AK DQR niederschlug. Rein zahlenmäßig sind also mindestens 10 der 31 Personen im Arbeitskreis von ihrem fachlichen Hintergrund

her Berufsbildungsvertreter – unabhängig davon, welchen Akteur sie im Entwicklungsprozess repräsentieren.

Innerhalb des Arbeitskreises existiert ein weiteres Gremium, zu dessen Entstehung leider keine konkreten Informationen vorliegen. Es scheint aber klar, dass diese sogenannte Redaktionsgruppe ebenfalls gleich zu Beginn der Entwicklungsarbeit eingerichtet wurde. Bemerkenswert ist dabei auch, dass diese Einrichtung der Binnenorganisation in den offiziellen Darstellungen kaum Erwähnung findet und dass es keine einheitliche Benennung des Gremiums gibt.⁵⁴ Dennoch hatte die Gruppe eine zentrale politische wie inhaltliche Funktion, an deren Legitimation jedoch offenbar auch unter den teilnehmenden Akteuren leichte Zweifel bestanden. Einer der befragten Experten, der selbst Teil der Redaktionsgruppe war, beschrieb die Gruppe als „mehr geduldet von allen“, dennoch wurde von diesem Gremium der Prozess in der Hauptsache gesteuert; es war „der enge Kreis, wo die ganzen Sachen vorbereitet werden“ (Interview DE03). Neben den beiden Vorsitzenden des Arbeitskreises hatte die Redaktionsgruppe drei weitere Mitglieder: Die Verhandlungsführer von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden sowie den Vertreter der Hochschulrektorenkonferenz. Weitere Akteure waren hier nicht repräsentiert. An dieser Zusammensetzung zeigt sich einmal mehr, dass einzelne Akteure bzw. Akteursgruppen eine privilegierte Stellung innerhalb der Entwicklungsarbeit einnahmen. Wichtigste Aufgaben des fünfköpfigen Gremiums waren die beidseitige Vermittlung zwischen dem großen Arbeitskreis und der Bund-Länder-Koordinierungsgruppe und die inhaltliche Vorbereitung der Sitzungen des Arbeitskreises, wie in der folgenden Experten-Auskunft beschrieben wird: „In so einem Arbeitskreis [...] will jeder noch was sagen und dann kommen wir auch gar nicht wirklich voran. Deswegen ist es oft so, dass so was jetzt mit der Redaktionsgruppe vorbesprochen wird, das heißt die können dann schon mal so ein bisschen austarieren, wo wird es Schwierigkeiten geben, wo könnten wir uns einigen, und was die dann abgestimmt haben, wird dann erst in den Arbeitskreis gegeben. Da haben wir dann schon einen gewissen Puffer gehabt, dass da nicht erst die Meinungen aufeinander treffen, sondern da ist schon manchmal eine gewisse Kompromisslösung gefunden“ (Interview DE01). Indem in der Redaktionsgruppe einzelne Vertreter der großen Interessengruppen in kleiner Runde zusammensaßen und gemeinsam Diskussionsgrundlagen für den Arbeitskreis erarbeiteten, konnte dort relativ sachlich an Detailfragen gearbeitet werden. Wurden im Arbeitskreis inhaltliche Widersprüche manifest oder

54 Beides unterstreicht den informellen Charakter dieser Gruppe. In den Interviews tauchen zumindest drei Begrifflichkeiten für dasselbe Gremium auf, „Redaktionsgruppe“, „Steuerungsgruppe“ und „Ad-hoc-Arbeitsgruppe“. Hier wird, da dieser Begriff am gebräuchlichsten erscheint, die Bezeichnung „Redaktionsgruppe“ verwendet.

waren konflikthafte Diskussionen absehbar, so wurden diese zur Beratung in die Redaktionsgruppe gegeben. Dies verweist auf eine der oben angesprochenen Verfahrensregeln als weitere Rahmenbedingung des Entwicklungsprozesses zum DQR. Vermutlich mit der Intention, eine hohe Akzeptanz des Entwicklungsergebnisses zu sichern, wurde mit der Einrichtung des Arbeitskreises entschieden, dass dieser ausschließlich konsensuale Entscheidungen treffen soll. Dies ist vor dem Hintergrund doch erheblicher inhaltlicher Divergenzen zwischen den beteiligten Akteuren durchaus als ambitionierte Zielsetzung zu verstehen. Die Einrichtung eines ausgelagerten Kleingremiums, das die Vertreter der wichtigsten Interessengruppen auf Augenhöhe an einem Tisch versammelte, um strittige Punkte zu klären, trug wesentlich dazu bei, dieses Ziel auch zu erreichen.

Neben den drei angeführten Gremien spielten schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt die Einrichtungen der Berufsbildung eine erhebliche Rolle für die deutsche Rezeption des Europäischen Qualifikationsrahmens und später die Entwicklung des DQR. Faktisch hatten damit die Sozialpartner umfangreiche Einflussmöglichkeiten und Handlungsoptionen, die sie von anderen Akteursgruppen wesentlich unterschieden.⁵⁵ Diese den allgemeinen Entwicklungsgremien vorgelagerten Strukturen sind Gegenstand des folgenden Abschnitts.

6.2.2 Vorgelagerte Befassung der Berufsbildungsakteure mit der Thematik DQR

Die Einrichtung des AK DQR war für die Akteure der Berufsbildung nicht der Beginn der Befassung mit der Thematik. Bereits zu einem erheblich früheren Zeitpunkt hatten diese begonnen, sich im Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung mit Fragen der Umsetzung des Kopenhagen-Prozesses in Deutschland zu befassen. Im Herbst 2005 kündigte der damals neugewählte BIBB-Präsident Manfred Kremer an, dass auf das Bundesinstitut in der Umsetzung der in Kopenhagen vereinbarten Ziele zahlreiche Aufgaben zukommen. Als Zielsetzung nannte er, die Anschlussfähigkeit der deutschen Berufsbildung zu sichern und für eine angemessene Rahmung im EQR zu sorgen (Kremer 2005, S. 4). Dies war eine direkte Reaktion auf den im Juli 2005 von der EU-Kommission vorgelegten Entwurf eines Europäischen Qualifikationsrahmens. In der Folge wurde im BIBB ein Prüfbericht zum EQR-Entwurf ausgearbeitet (BIBB 2005), der am 01.12.2005 vorlag und Grundlage der Befassung mit der The-

⁵⁵ Der Stellenwert der Institutionen der Berufsbildung für den DQR-Prozess, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Alleinstellung gegenüber den übrigen Bildungsbereichen, wurde an anderer Stelle bereits ausgeführt (Klenk 2011b, S. 231 ff.). Die dort getroffene Feststellung gilt nach wie vor: In den anderen Bildungsbereichen findet sich keine Entsprechung dieses korporatistischen Arrangements, dort existieren weder entsprechende Steuerungskonstellationen noch allgemein akzeptierte verbandliche Strukturen der zentralen Interessengruppen.

matik in der letzten Sitzung des Hauptausschusses jenes Jahres war. Dort wurde am 14.12.2005 eine Stellungnahme an die Bundesregierung und zum Konsultationsprozess des EQR-Entwurfs verabschiedet (BIBB-Hauptausschuss 2005) und eine intensive Diskussion über einen nationalen Qualifikationsrahmen als Schwerpunktthema bei der nächsten Hauptausschuss-Sitzung beschlossen.

Selbstverständlich fand die Bearbeitung der Thematik auch in unterschiedlichen Zusammenhängen innerhalb der einzelnen Akteursgruppen statt. Einige nationale Akteure waren an der Entwicklung des Europäischen Rahmens beteiligt und daher bereits früh mit dem Diskurs befasst. So richtete das Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (KWB) schon Ende 2004 eine Taskforce ein, deren Aufgabe die Begleitung und Unterstützung der relevanten bildungspolitischen Entwicklungen auf europäischer wie nationaler Ebene sein sollte (vgl. Esser 2008, S. 48). Als einer der ersten Stakeholder in Deutschland konnte das KWB so bereits im März 2005 einen Vorschlag zu EQR und ECVET vorlegen (KWB 2005), also zu einem Zeitpunkt, als auch auf europäischer Ebene noch kein Diskussionsergebnis existierte. Im Jahresverlauf legten weitere Akteure ihre Positionen dar, so eine Gruppe der Arbeitgeberverbände Gesamtmetall, BITKOM, VDMA und ZVEI im Juli 2005, die das KWB-Papier weiterentwickelte (Gesamtmetall et al. 2005); nur wenig später folgte ein umfangreiches, von IG Metall und ver.di in Auftrag gegebenes Gutachten (Drexel 2005). Auf alle drei genannten Papiere wird unten nochmals eingegangen.

In dieser frühen Phase der Diskussion traten zunächst vor allem zwischen den Sozialpartner-Verbänden deutliche Differenzen zu Tage. Mit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe des BIBB-Hauptausschusses zur Thematik EQR-DQR Anfang 2006 (vgl. Nehls 2008; Spillner 2006) änderte sich dies entscheidend. Dort arbeiteten sachverständige Vertreter der Arbeitgeber- wie der Arbeitnehmerverbände zusammen mit Beauftragten des Bundes und der Länder an einer konsolidierten Position der Berufsbildung zur laufenden Diskussion um Qualifikationsrahmen. Fortan gelang es immer besser, divergierende Positionen innerhalb dieses Gremiums zu klären und nach außen mit mehr oder weniger einer Stimme zu sprechen. Die Einrichtung dieser Arbeitsgruppe wurde von den befragten Experten daher auch regelmäßig als bedeutsamer Moment für die Berufsbildungsakteure genannt. Die folgende Äußerung eines Sozialpartnervertreters illustriert dies exemplarisch: „schon frühzeitig vor dem offiziellen Startschuss seitens BMBF und KMK, schon frühzeitig sich dieser Thematik angenommen. Das heißt, wir haben dort, also faktisch schon vor Beginn eigentlich des Entwicklungsprozesses in Deutschland, haben wir seitens des Hauptausschusses des BIBB, [...] haben wir uns mit der Thematik auseinander gesetzt, haben Definitionen besprochen, haben erste Beschreibungen besprochen, haben strategische Ausrichtung, Chancen, Nutzen, Risiken diskutiert,

und waren deshalb sehr gut vorbereitet, in dem Augenblick als dann tatsächlich BMBF und KMK entschieden und beschlossen haben, einen DQR zu entwickeln“ (Interview DE09).

In analytischer Perspektive kam der Arbeitsgruppe wegen der gelungenen Konzentrierung der Berufsbildungspositionen ebenfalls eine zentrale Bedeutung zu. Durch die Arbeitsgruppe des BIBB-Hauptausschusses ist es nicht nur gelungen, eine erhebliche inhaltliche Vorabstimmung der zuvor divergierenden Akteurspositionen zu realisieren, sondern es wurde zudem, wie das obige Zitat belegt, eine gemeinsame strategische Ausrichtung der Berufsbildung erreicht. Dies erlaubt es, die unterschiedlichen Vertreter der Berufsbildung analytisch als einheitlichen, komplexen Akteur zu betrachten (vgl. Scharpf 2006, S. 107 ff.; Mayntz und Scharpf 1995a).

Hier zeigt sich, dass hinsichtlich der institutionellen Rahmenbedingungen der NQR-Entwicklungen eine Einschränkung auf die offiziell beauftragten Gremien B-L-KG und AK DQR zu kurz greifen würde. Vielmehr wirkte auch die spezifische Verfassung der dualen Berufsbildung als ermöglichende Rahmenbedingung in den Prozess hinein. Ganz ähnlich kann dies auch für die spezifische Kompetenzverteilung zwischen Bundes- und Länderressorts in der deutschen Bildungspolitik konstatiert werden. Hierin begründet sich schließlich die geteilte Verantwortung für den Entwicklungsprozess und die Einrichtung der Bund-Länder-Koordinierungsgruppe. Im Gegensatz zu den Vertretern der Berufsbildung resultiert aber aus der Koordinationsverpflichtung keine gesteigerte Handlungsfähigkeit, wie im Folgenden bei der Analyse der Akteure und ihrer Positionen deutlich werden wird.

6.3 Akteure und Positionen im Entwicklungsprozess des DQR

Die beschriebenen Rahmenbedingungen allein erklären den Entwicklungsverlauf nicht hinreichend. Erst im Aushandlungsprozess zwischen den verschiedenen Interessengruppen entfalten die Institutionen ihre Wirkung (vgl. Abschnitt 6.2.2). Für die systematische Analyse des Akteurshandelns bedarf es jedoch zudem umfangreicher Kenntnisse über die Akteure selbst und ihre Interessen hinsichtlich des zu verhandelnden Themas. Der Fokus der folgenden Seiten liegt daher auf der Charakterisierung der für den Entwicklungsprozess wesentlichen Akteure und ihren Positionen, der Handlungsverlauf ist Gegenstand des anschließenden Teilkapitels.

6.3.1 Staatliche Akteure in der Entwicklung des DQR

Zu Beginn dieser Fallstudie wurden die beteiligten Akteure auf der Seite des Staates bereits benannt, wenngleich dort noch keine detaillierte Darstellung ihrer jeweiligen Positionen erfolgte. Dies wird nun, ausgehend vom BMBF, nachgeholt. Sodann folgen die KMK und weitere Ressorts auf Bundes- wie Länderebene, bevor abschließend die Konsequenzen der Zwangsverhandlungsstruktur in der bundesdeutschen Bildungspolitik zusammengefasst werden.

Das Bundesbildungsministerium war über den Rat der nationalen Bildungsminister erster Ansprechpartner der Europäischen Union in Sachen des Europäischen Qualifikationsrahmens. Dabei ist die Entwicklung und Einführung des EQR in Zusammenhang mit weiteren bildungspolitischen Strategien zu sehen, wie im Kapitel 5 erläutert wurde. Es ist daher davon auszugehen, dass das BMBF in der Folge der Kopenhagen-Konferenz vom 29. und 30. November 2002 an der Entstehung der Idee des EQR beteiligt oder doch zumindest frühzeitig informiert war. Während der EQR in der Kopenhagen-Deklaration noch nicht explizit als Policy erwähnt wurde, enthielt der gemeinsame Zwischenbericht zur Umsetzung des „Arbeitsprogrammes allgemeine und berufliche Bildung 2010“ vom Februar 2004 bereits die Feststellung, es bedürfe zur Erreichung der vereinbarten Ziele eines europäischen Rahmens für Qualifikationen (Rat der Europäischen Union 2004). Auf der unter niederländischer Ratspräsidentschaft am 14. Dezember 2004 in Maastricht abgehaltenen Folgekonferenz zum Kopenhagen-Prozess wurde die Entwicklung des EQR dann vom Rat der Bildungsminister, Sozialpartnern und der Kommission beschlossen. Ob in diesem Zusammenhang bereits die Einführung nationaler Rahmen mitgedacht war, oder ob diese Idee erst zu einem späteren Zeitpunkt aufkam, ist nicht dokumentiert. Im Maastrichter Communiqué (European Ministers of Vocational Education and Training et al. 2004), das dezidiert Maßnahmen auf nationaler und auf europäischer Ebene empfiehlt, findet sich hierauf noch kein Hinweis.

Wie zu Anfang dieses Kapitels aufgeführt, war bereits in der ersten Reaktion der deutschen staatlichen Akteure zum EQR-Konsultationsprozess die ausdrückliche Absicht formuliert worden, einen DQR entwickeln zu wollen. Eine Analyse des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags (Strate und König 2008) sieht diese Festlegung als Folge des hohen Reformdrucks, der durch die Anwendung der Methode der offenen Koordinierung auf nationale Bildungssysteme wirkt. Etwas platt könnte man auch sagen, die Entscheidung zur Entwicklung des DQR beruhte für die staatlichen Akteure weniger auf der Überzeugung, damit erwünschte Veränderungen im deutschen Bildungswesen zu erreichen, als vielmehr auf dem Wunsch, im Vergleich mit anderen europäischen Nationen nicht negativ wahrgenommen zu werden. Diesen Schluss legen auch diverse Formulierungen aus den Interviews nahe. Das BMBF wurde

als eher schwacher Akteur mit geringen eigenen Interessen oder Positionen beschrieben, der dem DQR-Prozess geringe Bedeutung beimesse. Recht deutlich formulierte ein Experte: „Die mussten das machen, sie haben das als Aufgabe aufgedrückt bekommen, insofern waren sie verpflichtet, das zu, aber ich glaube, sie wollten das hinkriegen mit einem möglichst geringen Aufwand. [...] Also mein Eindruck ist, persönlich, dass der Stellenwert für das BMBF nicht besonders hoch ist“ (Interview DE06).

So gering die inhaltlichen Vorstellungen des Ministeriums zum DQR gewesen sein mögen, so deutlich wurde gesagt, dass es den Aufwand gering zu halten gelte. Bund und Länder, so ein Vertreter des Ministeriums, wünschten sich eine „niedrigschwellige Form [...], wie das Ganze eingeführt wird“ (Interview DE01), eine Veränderung des bestehenden Berechtigungssystems z. B. durch Umsetzung in Form eines Gesetzes war nicht angedacht (Spillner 2010).

Dennoch band die Betreuung der Entwicklung nicht unerheblich Ressourcen innerhalb des BMBF, wie auch an der Anzahl der im Arbeitskreis DQR vertretenen Ministeriumsmitarbeiter sichtbar wird. Federführend verantwortlich war die Abteilung *Strategien und Grundsatzfragen*, deren Leitung mit dem Vorsitz der B-L-KG wie des AK DQR selbst intensiv am Prozess beteiligt war. Daneben war in derselben Abteilung eine komplette Referentenstelle mit der Aufgabe gebunden, außerdem wurden drei weitere Mitarbeiter in den Arbeitskreis entsandt, davon zwei aus der Abteilung *Berufliche Bildung; Lebenslanges Lernen* und einer aus der Abteilung *Wissenschaftssystem*. Den Ausführungen des befragten BMBF-Repräsentanten ist insgesamt ein gewisses Erstaunen über die Tragweite des Prozesses und den Abstimmungsaufwand zu entnehmen. Durch die explizite Relevanz des Themas für unterschiedliche Bildungsbereiche entstand im BMBF die Notwendigkeit erheblicher interner Koordination. Die Suche nach einer konsistenten eigenen Position gestaltete sich schwierig, was gut ins Bild eines eher reaktiven Ministeriums passt. Fragt man nach der Hauptaufgabe des BMBF in der Entwicklung, verweist die Antwort auf zwei Bereiche: „die Zusammenführung der verschiedenen Interessen“ auf der einen Seite und „die Vertretung nach Außen, das heißt, Bund und Länder, beide sind auch in europäischen Gremien vertreten und dort irgendwie in die Advisory Group eingebunden zum Beispiel, oder peer-learning-activities die wir auch veranstalten, es ist jetzt nicht nur Info ausländischer Kollegen sondern auch hier innerdeutsch als Ansprechpartner für irgendwelche Fragen und so, das ist auf jeden Fall, also diese rein organisatorische Sache“ (Interview DE01). Ganz ähnlich äußerte sich auch der Repräsentant der KMK über seine Verantwortung im DQR-Prozess, er beschrieb seine Rolle als „sehr stark moderierend“ was seinem politischen Auftrag, „einen möglichst konsensualen Vorschlag vorzulegen“ entspräche (Interview DE04). Hier ist eine große Übereinstimmung mit der Position des BMBF

festzustellen, was belegt, dass sich diese beiden Akteure wie oben angerissen in der Steuerung des DQR-Prozesses erheblich koordinierten. Bevor der Frage nachgegangen werden kann, ob damit die Voraussetzungen für die analytische Zusammenfassung zu einem komplexen Akteur gegeben sind, gilt es aber, Akteurscharakter und Positionen der KMK für sich zu betrachten.

Das Politikfeld Bildung gilt aus Sicht der Landesregierungen als wichtige Bastion der Zuständigkeit, nach Meinung mancher Autoren gar als „sakrosankt“ (Kreft 2006, S. 15). Die Einrichtung Kultusministerkonferenz ist hier Koordinierungsinstanz für die verschiedenen Länderpolitiken und soll gemeinsame Anliegen in „Angelegenheiten der Bildungspolitik, der Hochschul- und Forschungspolitik sowie der Kulturpolitik von überregionaler Bedeutung“ vertreten (KMK 2005). Die starke Verflechtung von Bundes- und Länderkompetenzen hat sich in Zwangsverhandlungsstrukturen manifestiert, die auch die Föderalismusreform des Jahres 2006 nur teilweise abbauen konnte (vgl. Sandberger 2008; Münch 2009). Für die Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens in Deutschland war deswegen von vornherein klar, dass beide staatlichen Ebenen in geteilter Verantwortung agieren müssen.⁵⁶ Folgerichtig war bereits bei der Entwicklung und Verabschiedung des EQR die KMK mit einbezogen, wie in der ersten Stellungnahme (BMBF und KMK 2005) belegt ist.⁵⁷

Nimmt man die Interessen und Vorstellungen der KMK, wie sie von deren Repräsentanten aber auch von anderen Akteursvertretern beschrieben wurden, in den Blick, so entsteht ein etwas anderes Bild als dies beim BMBF der Fall war. Die Länderseite verband mit der Einführung von Europäischem und nationalem Qualifikationsrahmen durchaus reformerische Ideen, wenngleich diese sich vorrangig auf die Anerkennung deutscher Qualifikationen im Ausland bezogen (Ast 2011, S. 8). Als die KMK die weitgehende Übernahme der EQR-Struktur für Deutschland forderte und sich gegen die Entwicklung eines eigenständigen Deskriptorensatzes aussprach (vgl. Böllert 2010, S. 94), war dies nur zum Teil dem befürchteten Aufwand geschuldet. Daneben stand deutlich die Sorge, mit einem abweichenden Deskriptorensatz bestehende Probleme der angemessenen Bewertung deutscher Qualifikationen im europäischen Vergleich strukturell im DQR zu verankern. Im Interview grenzte sich der KMK-Vertreter von anderen Akteuren ab, indem er formulierte: „das Interesse ist von Seiten der

56 Einen etwas anderen Blickwinkel auf die Kooperation der beiden staatlichen Ebenen nimmt Hanf ein. Er argumentiert, dass die Umsetzung des EQR für beide staatliche Ebenen als Gelegenheit willkommen war, die mit der Föderalismusreform intendierte Trennung zu überwinden. Das Thema Qualifikationsrahmen bot gewissermaßen eine „Plattform [...]“, auf der sich weiter zusammenarbeiten ließ.“ (Hanf 2011, S. 459).

57 In einem vom Sekretariat der KMK im Mai 2005 veröffentlichten Sammelband findet sich ein Beitrag, der sich u. a. mit Konsequenzen des EQR für die Berufsbildung in Deutschland befasst (Lange und Illerhaus 2005).

KMK eher auf Europa gerichtet als auf die innerdeutsche Diskussion. Das ist auch manchmal so ein Konflikt. In der innerdeutschen Diskussion neigt man natürlich schnell dazu, sich gegenseitig eher kritisch zu beleuchten und zu sagen, warum sollt ihr so hoch kommen, wenn wir vielleicht nicht ganz so hoch kommen. Die KMK hat eher die Tendenz zu sagen, es sollte im Verhältnis zu den anderen europäischen Mitgliedsstaaten die richtige Ebene werden. [...] Ja und das andere war, dass von vorneherein klar war, dass es eben auch für die drei Bereiche wirklich einen einheitlichen Qualifikationsrahmen gibt.“ (Interview DE04). Zwei Themenbereiche waren also für die Vertretung der Länder vorrangig: Erstens sollte ein umfassender QR entwickelt werden, der für die allgemeine, berufliche und hochschulische Bildung gleichermaßen gilt. Und zweitens sollte es über diesen Rahmen möglich werden, deutsche Qualifikationen generell im europäischen Vergleich angemessener darzustellen und damit eine Korrektur der bisherigen (empfundener oder tatsächlichen) Unterbewertung zu erreichen.

Die Tatsache, dass sich die KMK auf übergeordnete Zielsetzungen beschränkte, wird nachvollziehbar, wenn man sich die schwierige Interessenlage dieser Organisation vergegenwärtigt. Wie den Mitgliederlisten zum Arbeitskreis DQR entnommen werden kann, war die KMK mit 6 Vertretern und zusätzlichen Mitarbeitern des KMK-Sekretariats vertreten. Allerdings zeigt ein genauerer Blick, dass die Vertreter nicht nur unterschiedliche Länderverwaltungen sondern eben auch unterschiedliche Bildungsbereiche repräsentierten. Konsistentes Handeln ist vor diesem Hintergrund nicht einfach und wurde weiter erschwert, da offenbar auch die über die Bildungsverwaltung hinausreichenden Interessen der Länder mit zu berücksichtigen waren, wie ein Repräsentant zu seiner Rolle ausführte: „ich glaube, [...] die ist auch nicht ganz einfach, weil sie sicherlich auch dadurch bestimmt wird, dass ich auf der einen Seite schon die Interessen der Länder versuche zu bündeln, nicht nur der KMK sondern eben auch der Länder. Man muss vielleicht auch noch mal sagen, die KMK-Arbeitsgruppe ist eine Arbeitsgruppe, die unter Federführung der KMK stattfindet, aber in der sind eben genauso Vertreter der Wirtschaftsministerkonferenz und so weiter, ohne das jetzt aufzuzählen, der anderen Ressorts.“ (Interview DE04).

Nimmt man diese Hintergrundinformationen zur Binnenstruktur der KMK-Repräsentanz zusammen, wird deutlich, dass offenbar auch der zweite staatliche Akteur in der DQR-Entwicklung kaum proaktiv zu handeln vermochte, weil die Integration der vielfältigen (internen) Positionen ein schwer lösbares Problem

darstellte.⁵⁸ Als Resultat muss auch hier konstatiert werden, dass die Länderseite keine einheitlichen Gestaltungsvorstellungen mit der Entwicklung des DQR verband – oder abstrakter: Unter den ausgeführten Bedingungen ist es fraglich, ob die Länderseite als einheitlicher Akteur behandelt werden kann. Wenn divergierende politische Vorstellungen mit einer geringen „Fähigkeit zur Konfliktlösung innerhalb der kollektiven Einheit“ (Scharpf 2006, S.108) zusammentreffen, resultieren daraus nicht nur analytisch Schwierigkeiten, sondern auch ganz konkrete Probleme im Aushandlungsprozess, wie in der Endphase des Entwicklungsprozesses deutlich wurde (Abschnitt 10.4.3). Damit waren beide hauptverantwortlichen Akteure durch akteursinterne Begebenheiten im Wesentlichen auf Rahmensetzungen für den Prozess und den Wunsch des erfolgreichen Bestehens im europäischen Vergleich beschränkt, handlungsleitende Ziele zu möglichen Veränderungen im deutschen Bildungssystem fehlten jedoch. Folgte aus der Existenz divergierender Interessen für jeden der beiden Akteure bereits ein latentes Dilemma und damit weitgehende Handlungsunfähigkeit, so wurde die Frage staatlicher Gestaltungsfähigkeit durch das in der föderalen Aufgabenteilung festgeschriebene System der Zwangsverhandlung noch weiter eingeschränkt. Neben potenziell konkurrierenden inhaltlichen Interessen schwingt in vielen Punkten die Sicherung der eigenen Gestaltungsräume mit. Dem Druck der sachpolitischen Handlungsnotwendigkeit stehen letztlich hohe Hürden in der Herstellung einer konsensfähigen Position entgegen. Gelingt es nicht, diesen Widerspruch durch die Anwendung „effektiver Konsensbildungsstrategien“ (Scharpf et al. 1976, S.54; aktualisiert auch Scharpf 2009) zu überwinden, so finden sich die Akteure in der „Politikverflechtungsfalle“ wieder (Scharpf 1985). Für den hier untersuchten Politikprozess kann dies allerdings nicht festgestellt werden. Vielmehr ist zu konstatieren, dass sich beide federführenden staatlichen Akteure in Antizipation der aufwendigen Einigung inhaltlich zurückhielten und auf die Rolle der Moderation und Gestaltung des Prozesses zurückzogen.

Die ebenfalls am Arbeitskreis DQR beteiligten Vertreter der Wirtschaftsressorts auf Bundes- und Länderebene nahmen im Entwicklungsgremium keine prononcierten Positionen ein. Allerdings sind die Wirtschaftsministerien in der Steuerung der Berufsbildung als Erlassministerien verantwortlich und haben als solche in den Verwaltungsstrukturen sehr enge Arbeitsbeziehungen zu den Sozialpartner-Verbänden. Damit waren sie an den Abstimmungsprozessen in der

58 Für derartige Probleme der Positionsbestimmung finden sich nur selten entsprechende Belege, manchmal aber eben doch. So fragte die Zeitschrift *Forschung & Lehre* des Deutschen Hochschulverbandes 2010 die Positionen der aus Sicht der Hochschulen relevanten Akteure zum DQR ab und musste feststellen, dass die KMK die Fragen nicht beantworten konnte, weil in der Amtschefkonferenz vom 18. November keine Einigung zum DQR-Entwurf möglich war (o.A. 2010, S.874).

BIBB-Arbeitsgruppe und im Hauptausschuss beteiligt. Ein Sozialpartner-Vertreter berichtete, dass die enge Verbindung zu den Wirtschaftsministerien der Länder aus Sicht der Berufsbildung durchaus auch eine strategische Bedeutung hatte: „Dann kam ein ziemlich geschickter Schachzug, weil die Interessenlagen der Wirtschaftsminister und der Kultusminister und der Hochschulminister sind nicht identisch, auch in den Ländern nicht. Und wir haben es geschafft, dass die Wirtschaftsminister und die Arbeitsminister in den Ländern eher den Positionen der Sozialparteien zuneigen, auch weil wir sie in die Entwicklungsprozesse mit einbezogen haben [...], was natürlich ein Problem ist, weil das immer ein und dasselbe Landeskabinett ist. Und jetzt irgendwann, wir kommen ja jetzt zu dem Punkt wo die Entscheidungen getroffen werden, und jetzt wird die spannende Frage sein, wie entscheidet sich ein Ministerpräsident in der Frage der Gleichwertigkeit beruflicher und allgemeiner Bildung.“ (Interview DE05). Dieses Zitat zeigt erneut, dass hinter dem inhaltlich zurückhaltenden Auftreten der staatlichen Organisationen ein Problem der Integration divergierender Interessen lag. Es belegt aber auch, dass die Entwicklungsarbeit im Arbeitskreis DQR in weitergehende institutionelle Rahmenbedingungen eingebettet war – wie hier die Zugehörigkeit der Länderminister zu ihren jeweiligen Kabinetten. Gelingt es Akteuren wie den Berufsbildungsvertretern, andere Mitglieder desselben Kabinetts für ihre Position einzunehmen, so schränkt dies potenziell den Handlungsspielraum der Kultusminister ein.

Zugleich leitet die in dieser Äußerung dokumentierte strategische Aufstellung einzelner Interessengruppen über zur Charakterisierung der wohl wichtigsten Akteure in der Entwicklung, der Sozialpartner-Vertreter bzw. der Vertreter der Berufsbildung. Deren Charakterisierung ist Gegenstand der folgenden Ausführungen. Begonnen wird dabei mit den Akteuren der Arbeitgeberseite, sodann werden die ebenfalls beteiligten Arbeitnehmerverbände untersucht, bevor ausgeführt wird, warum es zweckmäßig ist, die Vertreter beider Seiten des antagonistischen Kooperationsverhältnisses für erhebliche Teile des Entwicklungsprozesses als einheitlichen, komplexen Akteur zu begreifen.

6.3.2 Vertreter der Arbeitgeber in der Entwicklung des DQR

Die eingangs verwendete Übersicht zeigte für den Arbeitskreis DQR vier Vertreter der Wirtschaft bzw. der Arbeitgeberseite, die im untersuchten Prozess jedoch weitgehend koordiniert als Gruppe aufgetreten sind. Die Verhandlungen führte der Vertreter des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH), der auch Mitglied in der oben beschriebenen Redaktionsgruppe war. Die weiteren Mitglieder repräsentieren die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), den Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) und das Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (KWB). Wie im Abschnitt 10.2 bereits gesondert dargestellt wurde, ist der AK DQR nicht das ein-

zige Gremium, in dem Akteure aus der Steuerung des Berufsbildungssystems mit der Umsetzung des EQR in Deutschland befasst sind. Vielmehr fand zeitlich wie auch inhaltlich vorgelagert bereits eine umfangreiche Auseinandersetzung mit der Thematik statt, die auf die Beteiligung der Sozialpartnerorganisationen an der Entwicklung des europäischen Rahmens zurückging. Da Differenzen zwischen den beiden Seiten der Sozialpartnerschaft vor allem in der frühen Phase zu Tage traten, wird die folgende Ausführung ebenfalls dort ansetzen und macht die Stellungnahme des KWB (2005) zum Ausgangspunkt der Analyse.⁵⁹ Im Zuge der Diskussion um die Weiterführung des Kopenhagen-Prozesses wurde dort, wie oben erwähnt, Ende 2004 eine Taskforce „Europäische Berufsbildung“ eingerichtet, deren erstes Ergebnis die Stellungnahme „Berufliche Bildung für Europa“ vom März 2005 war. Sie markierte die Position der deutschen Wirtschaftsverbände zu EQR und ECVET und machte zugleich konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung beider Politiken. Hintergrund war zum einen der Wille der Wirtschaftsverbände, bei der Schaffung eines Europäischen Bildungsraumes aktiv mitzuwirken und „dem deutschen Berufsbildungssystem in Europa den richtigen Stellenwert zu verschaffen“ (KWB 2005, S. 2) sowie national die Attraktivität der Berufsausbildung zu stärken. Zum anderen war die Stellungnahme aber auch erklärtermaßen als Reaktion auf die als unzulänglich empfundene Handlungsbereitschaft der staatlichen Akteure in Deutschland zu sehen (vgl. Brunner et al. 2005).

Mit dem KWB-Papier positionierten sich die Wirtschaftsverbände als grundsätzliche Befürworter der Entwicklung des EQR wollten diese aber dennoch „konstruktiv und kritisch begleiten“ (KWB 2005, S. 2). Klares Ziel war die Ausrichtung des Rahmens an den Bedarfen des Beschäftigungssystems und die Gewährleistung eines möglichst großen Nutzens für die Unternehmen. Zugleich bestand aber eine gewisse Besorgnis, dass der EQR regulierenden Charakter erhalten könne. Daher wurde gefordert, dass an Freiwilligkeit und Vertrauen als Grundprinzipien des Prozesses festgehalten wird und nach dem Motto „Sorgfalt vor Geschwindigkeit“ eine kleinschrittige Entwicklung vollzogen wird (ebd., S. 2 f.).

Der im Papier enthaltene Vorschlag zur Gestalt des Qualifikationsrahmens legte einen deutlichen Fokus auf berufliche Handlungsfähigkeit als Leitkategorie und schlug eine sechsstufige Struktur vor, die aus unterschiedlichen Anspruchsniveaus von Handlungssituationen abgeleitet wurde. So sollte es möglich sein, eine Entkoppelung der „Kompetenzprofile von den jeweiligen Lernor-

59 Hanf und Rein (2007, S. 2) führen aus, das KWB-Papier basiere auf einer noch früheren Positionierung des Zentralverbands des Deutschen Handwerks, die allerdings für die vorliegende Untersuchung nicht verfügbar war und daher unberücksichtigt bleiben musste. Da sich die Inhalte beider Papiere entsprechen sollen, folgt hieraus keine Lücke in der Darstellung.

ten bzw. Bildungskontexten“ (ebd. S.12) zu vollziehen und damit eine gleichwertige Behandlung von beruflichen wie hochschulischen Qualifikationen innerhalb eines Rahmens zu realisieren. In der Sache wenig Neues brachten ein weiteres Positionspapier einiger Industrieverbände um Gesamtmetall vom Juli 2005 (Gesamtmetall et al. 2005). Die hier angesprochene Frage der Gleichwertigkeit beruflicher und akademischer Bildungsabschlüsse war indes ein wichtiger, wenn nicht der wichtigste Punkt im deutschen Entwicklungsprozess, wie im weiteren Verlauf der Analyse noch deutlich werden wird. Clement (2007) sieht dies im Zusammenhang mit der EU-Anerkennungsrichtlinie (Europäisches Parlament und Rat 2005), die mit Gesellen- und Meisterabschluss die zentralen Zertifikate der deutschen Berufsbildung auf dem zweiten von fünf Levels einordnete und damit „für Unruhe und Entsetzen gesorgt hat“ (Clement 2007, S.41).⁶⁰ Unter diesem Eindruck sei die große Einigkeit aller Stellungnahmen, alle Stufen grundsätzlich für alle Bildungswege zugänglich zu halten, zu sehen. In den Interviews nahm dieser Topos in der Tat großen Raum ein, ein typisches Statement lautete beispielsweise: „Wir wollen auch gerade im Hinblick auf Europa zeigen, wie stark dieses System ist und wie hochwertig einfach auch berufliche Qualifizierungen sind. Gerade im Vergleich zur Hochschule. Wir haben ja häufig das Problem, gerade wenn wir uns so OECD-Vergleiche anschauen, dass wenn es um akademische Abschlüsse geht, Deutschland da immer relativ schwach aussieht, aber vielfach werden in diesen Vergleichen einfach die berufliche Fortbildung außen vor gelassen, obwohl sie sich vielfach auf dem gleichen Niveau befindet. Und dieses System haben eben sehr viele andere Länder überhaupt nicht, dass auf so einem hohen Niveau eine berufliche Qualifizierung stattfindet. Also von daher ist das schon extrem wichtig, gerade um dieses duale System auch mal nach außen hin zu platzieren und zu zeigen, unsere Absolventen bewegen sich auf einem sehr hohen Niveau“ (Interview DE02).

Trotz einer weitgehend homogenen Interessenlage und Befürwortung der Initiative auf der Arbeitgeberseite existierten in Einzelfragen „zum Teil deutliche Unterschiede“ zwischen den Verbänden, wie Busemeyer (2009c, S. 5) ausführt. Die BDA, die sich in dieser Frage des Rückhalts exportorientierter Industrieverbände gewiss sein konnte, forderte eine Modularisierung der Ausbildungsgän-

60 Ursächlich für die Einordnung in Niveau b der Anerkennungsrichtlinie ist, dass hier nur auf Basis der erfahrenen schulischen bzw. akademischen Ausbildung über das Erreichen eines bestimmten Niveaus entschieden wird. Die beruflichen Ausbildungsanteile der dualen Ausbildung bleiben dagegen unberücksichtigt. Bei Anwendung der Richtlinie auf das deutsche Bildungssystem resultiert daraus eine standardmäßige Überbewertung (hoch-) schulischer Qualifikationen bei gleichzeitig „deutlicher Unterbewertung der dualen Formen berufsqualifizierender Ausbildungsgänge“ (Rauner 2006, S.49). Deutschland hatte der Richtlinie daher nicht zugestimmt, dennoch wurde diese verabschiedet (vgl. Baron 2007, S. 140–142).

ge, die Verbetrieblichung der Ausbildungsprüfungen und die Einführung einer zweijährigen Basisausbildung mit dann individualisierten Fortbildungsoptionen. Handwerks- und Kammerorganisationen sprachen sich deutlich dagegen aus, da sie in der Entwertung der Abschlussprüfungen ein Risiko für die Sicherung der Berufskompetenz der Auszubildenden auf der einen Seite und zudem erhebliche Umsetzungsprobleme in kleinen und mittleren Unternehmen fürchteten (Kloas 2007). Jedoch äußerte sich die Arbeitgeberseite in Richtung Europa wie auch gegenüber nationalen Ministerien einstimmig, was einen Beleg für die Fähigkeit zur intentionalen Abstimmung der Interessen auf ein gemeinsames Ziel liefert. Ungeachtet interner Differenzen ist es mithin zulässig und zweckmäßig, die Arbeitgeberseite in der Entwicklung des DQR als einheitlichen Akteur zu behandeln. Allerdings folgt aus der Tatsache einer hochkoordinierten, gemeinsamen Strategie keineswegs, dass die beteiligten Interessengruppen neutralisiert gewesen wären. Gerade in der Innenperspektive, z. B. gegenüber Verbandsmitgliedern ist mit einer weiterhin eigenständigen Kommunikation zu rechnen. Organisationen stehen hier tendenziell in dem Spannungsverhältnis, in beiden Feldern glaubwürdig zu bleiben (vgl. Abschnitt 6.2.3). Für den DQR-Prozess wird diese Problematik allerdings dadurch abgemildert, dass das Thema nur auf geringes öffentliches Interesse stieß. Die Befragten waren sich dieses Umstandes durchaus bewusst und sahen darin eine wichtige Vorbedingung für einen qualifizierten und sachlichen Prozess: „Dafür [für eine politisch dominierte Auseinandersetzung; JK] ist das Thema zu technisch, noch zu abstrakt, zu bildungstheoretisch, [...] Kein Politiker, meine ich, würde in irgendeiner Form von diesem doch recht technisch-sperrigen Thema im Augenblick profitieren, punkten in der Außenwahrnehmung.“ (Interview DE09).

Die offizielle Stellungnahme im November 2005 dokumentiert die konsolidierte Position, die die Spitzenverbände der Wirtschaft (BDA et al. 2005) im Zuge des Konsultationsprozesses zum EQR einreichten. Erneut formulierten die Verbände ihre generelle Unterstützung des Prozesses verbunden mit den klaren Erwartungen, eine verbesserte Außendarstellung der Berufsbildungsqualifikationen in Europa und den Zugang beruflicher Bildungsergebnisse zu allen Levels zu erreichen. Weitere Forderungen waren die Priorisierung von beruflicher Handlungs- und Beschäftigungsfähigkeit, die Festhaltung am Berufsprinzip und der Verzicht auf eine „Atomisierung“ ganzheitlicher Qualifikationen.⁶¹ Für den oben skizzierten Konflikt fanden sich nun keine Belege mehr. Jedoch war die

61 Dieselbe Formulierung findet sich übrigens bei einem manifestartigen Text Rauners, der am 1.12.2005 in der Wochenzeitung *DIE ZEIT* erschien (Rauner 2005). Rauner, dem keine ideologische Nähe zur BDA unterstellt werden kann, kritisiert die Projekte EQR und ECVET scharf und sieht den deutschen Facharbeiter in akuter Gefahr.

Koordinierung der Interessen nicht nur bei den verschiedenen Verbänden der Arbeitgeberseite im Spätjahr 2005 weit fortgeschritten, sondern vielmehr auf beiden Sozialpartnerseiten. Bevor jedoch auf die gemeinsame Positionierung der Sozialpartner oder vielmehr der Berufsbildungsakteure detailliert eingegangen wird, gilt es zunächst, die Akteure der Arbeitnehmerseite in den Blick zu nehmen.

6.3.3 Vertreter der Arbeitnehmer in der Entwicklung des DQR

Die Perspektive der Arbeitnehmer brachten ebenfalls vier Personen in das Entwicklungsgremium ein. Neben einem Vertreter der DGB-Vorstandsverwaltung, der die Rolle des Verhandlungsführers einnahm, waren dies zwei hauptamtliche Vertreter von IG Metall und GEW und ein Vertreter des Deutschen Beamtenbundes (DBB). Letzterer vertrat zugleich den Bundesverband der Lehrerinnen und Lehrer an beruflichen Schulen und hatte in der Gruppe der Arbeitnehmervertreter eine gewisse Sonderrolle, da der DBB als gewerkschaftlicher Dachverband in Konkurrenz zum DGB bzw. den für den öffentlichen Dienst verantwortlichen DGB-Mitgliedsgewerkschaften steht. Die Selbstdarstellung der vier Experten in den Interviews unterstrich diese Differenzierung – weder sahen die drei Repräsentanten der DGB-Gewerkschaften den Vertreter des DBB als einen der ihren, noch verstand der sich als Teil der Sozialpartner. Vielmehr sah er sich in der Nähe der Wirtschaftsseite, aber dennoch mit einem eigenständigen Profil: „Einerseits sind wir auch als berufliche Schulen immer Partner dieser Sozialpartner, insbesondere eben der Wirtschaft, haben aber auch ein etwas nuanciertes Eigeninteresse, das heißt, wir wollen die Bildung im deutschen Bildungsverständnis nicht völlig untergehen lassen, in dem [...] die Handlungsorientierung alles Bildungsbemühen auch auf betriebliche Verwertungsinteressen konzentriert [...] es ist mit ein Anliegen von uns, dass das Primat ökonomischer Überlegungen nicht die Oberhand gewinnt in dem Sinne, dass andere Perspektiven zu kurz kommen“ (Interview DE07).

Auch wenn der Beamtenbund am Prozess beteiligt war und unter formalen Gesichtspunkten der Seite der Arbeitnehmer zuzurechnen ist, so ist doch festzuhalten, dass dessen Vertreter faktisch nicht als Mitglied der Arbeitnehmerbank gezählt werden kann. In der Bewertung seines Einflusses und seiner eigenen Möglichkeiten kam der DBB-Vertreter dann auch zu einem eher zurückhaltenden Urteil. Gegenüber den starken Akteuren aus dem Zusammenhang des BIBB Hauptausschusses, die zudem immer abgestimmt agierten, wirkten anderen Positionen, selbst die „staatliche Bildungspolitik[,] ein bisschen unterrepräsentiert. Gleichzeitig bin ich natürlich auch per Definition Berufsbildner und kann mit einem Stück Gelassenheit auch schauen, was die Berufsbildung da alles bewirkt“ (Interview DE07).

Für die drei anderen Arbeitnehmervertreter gilt analog zu den obigen Ausführungen, dass deren Einzelpositionen vor allem in der frühen Phase der Entwicklung, noch vor der Einrichtung gesonderter Entwicklungsgremien, sichtbar wurden.⁶² In diesem Zusammenhang muss dann auch der Fokus etwas erweitert werden, weitere gewerkschaftliche Akteure kommen in den Blick, die am AK DQR selbst nicht beteiligt waren. Dies ist vor allem die Gewerkschaft ver.di, die zusammen mit der IG Metall für eine sehr prominente gewerkschaftliche Position zum entstehenden Europäischen Qualifikationsrahmen verantwortlich ist (Drexel 2005).

Analytisch wird hier eine weitere institutionelle Rahmenbedingung sichtbar, die in den Diskussionsprozess zum DQR hineinwirkte. Die traditionelle Rollenverteilung zwischen dem DGB und seinen Einzelgewerkschaften sieht für die Mitgliedsorganisationen eine hohe inhaltliche Eigenständigkeit vor. Zwischen den einzelnen Gewerkschaften divergieren Positionen dabei zum Teil erheblich. Aufgabe des DGB ist es in dieser Konstellation, der Summe der Positionen seiner Mitgliedsgewerkschaften Ausdruck zu verleihen und diese zu vertreten. Im Fall widersprüchlicher Vorstellungen bedeutet dies meist eine Abschwächung polarisierter Positionen und die Einnahme einer eher moderaten Haltung. Im politischen Prozess um EQR und DQR zeigte sich diese Differenz recht deutlich. Die beiden größten Mitgliedverbände des DGB, IG Metall und ver.di, hatten früh das oben angeführte Gutachten zur Auswirkung des Kopenhagen-Prozesses auf die deutsche Berufsbildung in Auftrag gegeben, das im September 2005 veröffentlicht wurde. Dieses markierte eine sehr kritische Sichtweise: Die europäischen Initiativen EQR und ECVET wurden als massive Bedrohung des deutschen Modells der Beruflichkeit und damit indirekt des Systems der dualen Berufsausbildung gesehen (vgl. Clement 2007, S. 40 f.). Die Hauptkritik richtete sich dabei zum einen gegen die Idee der Modularisierung von Qualifikationen, zum anderen wurde auch die im EQR-Entwurf angelegte Kompetenz-Orientierung, vor allem mit der dort verwendeten Kompetenz-Definition überaus kritisch gesehen. Beide Punkte wurden als Widerspruch zur Idee ganzheitlicher und über den einzelnen Arbeitszusammenhang hinausgehender Berufsbilder aufgefasst. Die Verbesserung von Transparenz und Vergleichbarkeit unterschiedlicher Bildungsabschlüsse, mithin die Orientierungsfunktion der Qualifikationsrahmen, wurde dagegen durchaus begrüßt (vgl. Drexel 2008). Diese Bedenken wurden von weiteren Wissenschaftlern im Wesentlichen geteilt (vgl. Grollmann et al. 2006; Wissenschaftlicher Beraterkreis 2006) und von den bei-

62 Eine zusammenfassende Darstellung gewerkschaftlicher Positionen zu EQR und DQR findet sich bei Neß (2011a) in retrospektivischer Form. Eine an eine breite Öffentlichkeit adressierte Darstellung zu „Chancen und Risiken aus gewerkschaftlicher Sicht“ bietet eine Broschüre des DGB (2009).

den Gewerkschaften übernommen. Sie formulierten daher eine klar ablehnende Haltung zu den vorgeschlagenen Einzelprojekten des Kopenhagen-Prozesses.

Der Gewerkschaftsbund griff die Bedenken auf, äußerte sich aber in seiner Stellungnahme zum Konsultationsprozess des EQR (DGB 2005) moderater. Wenngleich hier keine eindeutige Ablehnung mehr erfolgte, zeigte sich doch eine sehr skeptische Sichtweise. Viele der mit dem EQR verknüpften Zielsetzungen erscheinen aus Sicht des DGB unrealistisch (ebd., S. 3 f.), lediglich die auf Transparenz auf einer überindividuellen Ebene zielenden Funktionen wurden als erreichbar gesehen. Insgesamt kam der Dachverband zu einer Befürwortung, die aber wegen der Kürze des Konsultationsprozesses und dem Fehlen des ECVET-Vorschlages unter einen doppelten Vorbehalt gestellt wurde und außerdem die Forderung einer grundlegenden Überarbeitung aufgrund inhaltlicher Mängel beinhaltete.

Nur wenige Tage später folgte mit der Stellungnahme der Berufsbildungsakteure (BIBB Hauptausschuss 2005) eine erneute Veröffentlichung, an der Gewerkschaftsvertreter maßgeblich beteiligt waren. Die im Hauptausschuss des BIBB vertretenen Akteure kamen insgesamt zu einer positiven Einschätzung zur Einführung des EQR, integrierten aber auch die skeptischen Punkte. Dies belegt die hohe Einigungsfähigkeit der Berufsbildungsakteure, wirft aber zugleich die Frage auf, wie es gerade auf der Arbeitnehmerseite gelingen konnte, von einer skeptischen bis kritischen Haltung zu einer eher positiven Einschätzung zu kommen.

Nimmt man die ablehnenden Stimmen näher in den Blick, so zeigt sich, dass hier durchaus differenziert argumentiert wird. Zentrale Teile der Kritik bei Drexel machen sich an der Verbindung von EQR und ECVET zu einem „EQR/ECVET-System“ fest (Drexel 2005, S. 37), der EQR allein wurde dagegen in einzelnen Zielsetzungen (v. a. hinsichtlich der Transparenzfunktion, vgl. Drexel 2008) als unproblematisch bewertet. Im Verlauf des Konsultationsprozesses zeichnete sich ab, dass zu ECVET bis auf weiteres keine Einigung auf europäischer Ebene zu erwarten ist, so dass der EQR zunächst allein eingeführt wird. Dies mag ein Faktor für die zunehmend versöhnlichere Bewertung gewesen sein. Ein weiterer Faktor war sicherlich die fortschreitende Arbeit an einem eigenen Vorschlag für einen DQR, der als Möglichkeit der Sicherung des deutschen Qualifikationssystems gegenüber dem EQR verstanden wurde. Offenbar hat sich die Bewertung des DQR-Prozesses sukzessive verschoben, vermutlich auch unter dem Eindruck strategischer Überlegungen und der Kenntnis über die Position der übrigen Akteure. Ein Beleg hierauf findet sich bei Neß (2011a), der retrospektivisch ausführt, es lag „bei der von gewerkschaftlicher Seite konstatierten Reformresistenz staatlicher Stellen nahe, die EU-Positionen auf-

zunehmen und sie als Vehikel zu nutzen [...] die Aufnahme dieser [EU-] Initiativen eröffnet neue Handlungsräume für gewerkschaftliche Reformbemühungen“ (Neß 2011a, S. 28 f.).

Es erscheint plausibel, dass sowohl die zögerliche Haltung staatlicher Akteure, als auch die Erkenntnis, dass sich der Prozess zur Umsetzung eigener Ziele nutzen ließe, zur Positionsverschiebung beigetragen haben. Man kann aber auch, wie einer der Experten, schlicht konstatieren, dass irgendwann klar wurde: „Es muss einen [Qualifikationsrahmen; JK] geben. Und weil diese Erkenntnis jetzt glaube ich bei allen Akteuren angekommen ist, gibt es einfach auch das Bewusstsein darum, dass man sich da einmischen muss, weil sonst wird man dann irgendwie konfrontiert mit einem Ergebnis, das vielleicht aus der einen oder anderen Sicht nicht gut ist“ (Interview DE03).

Beide Statements illustrieren gleichermaßen, dass der Faktor Zeit eine nicht zu unterschätzende Rolle in derartigen politischen Prozessen spielt. Während es offenbar in einer Handlungssequenz noch möglich war, generelle Ablehnung zu formulieren, war wenig später die grundsätzliche Entscheidung gefallen. Pauschale Ablehnung birgt dann für alle Akteure die Gefahr, sich um Gestaltungsmöglichkeiten zu bringen (vgl. Kuda und Strauß 2006, S. 633; Ehrke 2006, S. 20) und stellt damit kein situationsadäquates Verhalten dar. Hierauf wird später zurückzukommen sein.

Die Existenz stark divergierender Einschätzungen verweist generell aber auch auf einen permanenten Rollenkonflikt, dem sich die deutschen Gewerkschaften ausgesetzt sehen. Wie oben schon kurz angerissen wurde, muss bei Mitgliedsorganisationen in politischen Auseinandersetzungen zwischen interner und externer Anschlussfähigkeit unterschieden werden. Kuda/Strauß sehen „Gewerkschaften im ‚Handlungsfeld europäische Integration‘ in besonderer Weise“ von diesem „Spagat“ gefordert (2006, S. 635). Während auf der einen Seite die Bewährung als realpolitischer und zuverlässiger Akteur gefragt ist, stehen viele Gewerkschaftsmitglieder der europäischen Politik ausgesprochen distanziert gegenüber und sehen hierin einen kontinuierlichen, neoliberal motivierten Angriff auf die Errungenschaften des deutschen Mitbestimmungsmodells.

Neben den mit den Arbeitgeberverbänden geteilten Zielsetzungen höherer Durchlässigkeit sowie einer gleichwertigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen auf allen Ebenen des Qualifikationsrahmens galt es auch originär gewerkschaftliche Interessen zu vertreten. Hier ist zunächst eine umfassende Vorstellung von Handlungskompetenz zu nennen, die soziale und gesellschaftspolitische Aspekte mit einschließt, wie ein Gewerkschaftsvertreter ausführt: „Berufliche Handlungskompetenz ist die Einheit von Fach-, Sozial- und

Humankompetenz. Und gerade hier die Definition der Humankompetenz war äußerst strittig, weil die Arbeitgeberseite doch sehr stark auch eine Politisierung des Qualifikationsrahmens verbunden hat, und wir gesagt haben, nein, es geht darum, auch Dinge die man tut kritisch zu reflektieren, und zwar individuell und auch strukturell“ (Interview DE03). Während hier auf eine Differenz mit den Arbeitgeberverbänden hingewiesen wird, thematisiert der folgende Abschnitt die Tatsache, dass beide Sozialpartnerseiten während weiten Teilen der Entwicklung koordiniert aufgetreten sind. Es ist zu klären, unter welchen Vorzeichen diese gemeinsame strategische Ausrichtung gelingen konnte und was daraus für den Prozessverlauf folgt.

6.3.4 Strategische Koordination der Berufsbildungsakteure in der Entwicklung des DQR

Weiter oben wurde bereits angeführt, dass die Verbände der Sozialpartnerschaft in der Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens in hoher strategischer Abstimmung agiert haben und deshalb analytisch als einheitlicher Akteur behandelt werden können. Als institutionelle Voraussetzungen dieser Koalition wurden die bestehenden Kooperationsbeziehungen in der Arbeitsgruppe des BIBB-Hauptausschusses identifiziert. Die bloße Existenz einer derartigen Institution erklärt jedoch nicht hinreichend, wie die Handlungskoordination realisiert werden konnte und sagt auch wenig über die Eigenschaften des erzeugten Akteurskomplexes aus.⁶³ Beidem wird nun detailliert nachgegangen.

Aus theoretischer Perspektive ist die Überwindung divergierender Verhandlungspositionen an Voraussetzungen gebunden. Als Minimalvoraussetzung gilt, dass die integrierten Einzelgruppen auf einen externen Reiz in selber Weise reagieren (vgl. Mayntz und Scharpf 1995a, S. 51). Dies erfordert nicht zwingend eine aktive Interessenkoordination. In der Diskussion um den Europäischen und nationale Qualifikationsrahmen vollzogen die deutschen Berufsbildungsakteure dagegen eine bewusste Gleichrichtung ihrer Handlungsorientierungen. Schon das KWB-Papier bot einen ersten Hinweis darauf. Dort hieß es, dass Wirtschaft und Gewerkschaften sich in den wesentlichen Punkten zu EQR und ECVET einig seien und ihre inhaltliche Abstimmung weiter gezielt vorantreiben würden. Es gelte, entsprechend des Deckungsgrades der jeweiligen Interessen, gemeinsame Handlungsoptionen auszuloten (KWB 2005, S. 4), da beide Seiten für die Umsetzung und Akzeptanz der Maßnahmen Schlüsselrollen spielen.

63 In den Worten Mayntz' und Scharpfs könnte man auch fragen, „in welchem Maße die potenziell für Regelung einsetzbaren Ressourcen [...] *koordiniert* eingesetzt werden können“ (1995b, S. 24 Herv. i. O.).

Folgt man Scharpf (2006), so kann aus der Tatsache der gelungenen Kooperation auf die Existenz kognitiver wie evaluativer Mechanismen geschlossen werden. Arbeitgeberverbände wie Gewerkschaften müssen also zu einer übereinstimmenden Wahrnehmung der Handlungssituation mit den darin eingeschlossenen Chancen und Risiken gekommen sein und sodann in einem Abwägungsprozess ihre jeweiligen Präferenzen in eine gemeinsame Strategie integriert haben, was auch als Lösung des Konflikts zwischen partikularen und gemeinsamen Zielsetzungen gesehen werden kann. Hinsichtlich der ersten, der kognitiven Dimension war es vor allem die Idee der verbesserten Anerkennung der Leistung des deutschen Berufsbildungssystems, die zur Einigung führte. Offenbar wurde der EQR/NQR-Prozess von beiden Seiten als Chance verstanden, dieses Thema zu bearbeiten. In den Expertengesprächen wurde dieser Topos immer wieder angeführt und wie im folgenden Ausschnitt als gemeinsames Interesse herausgestellt: „Dass wir als Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Vertreter da ein besonderes Gewicht in die Waagschale geworfen haben, weil da einfach vorher Absprachen da waren, die andere nicht getroffen haben. Weil es dieses gemeinsame Interesse gibt, aus der beruflichen Bildung heraus, einen Schritt weiter zu kommen in der Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung“ (Interview DE06).

Dieser Punkt ist für beide Seiten von erheblicher Bedeutung und diente damit als Kristallisationspunkt einer geteilten Perspektive auf den Prozess, zumal durch die Diskussion um die EU-Anerkennungsrichtlinie (s. o.) eine Aktualisierung des Problembewusstseins stattgefunden hatte. In der evaluativen Dimension war zu beobachten, dass strittige Punkte bewusst oder unbewusst aus der Diskussion herausgehalten wurden oder im Vorfeld des offiziellen Entwicklungsgremiums eine Einigung in den Strukturen der Berufsbildungsverwaltung herbeigeführt wurde. Ein Beispiel für diese Strategie der Ausklammerung bietet die Frage der tarifrechtlichen Bedeutung von DQR-Einordnungen, die zwangsläufig den Interessengegensatz von Arbeit und Kapital sichtbar gemacht hätte und deshalb kaum thematisiert wurde. Dagegen wurden für die Definition von Handlungskompetenz oder die Anzahl von Niveaus aufwendige und langwierige und Abstimmungsprozesse beschrieben, die es schließlich ermöglichten im Arbeitskreis mit einer Stimme zu sprechen.

Durch die angeführten Mechanismen ist es den Vertretern der Berufsbildung gelungen, als Akteurskomplex zu operieren, der sich in mehr als einer Hinsicht von den übrigen Akteuren unterscheidet. Zu nennen ist zunächst die erhebliche Ressourcenausstattung des Berufsbildungskomplexes, die weit über die Möglichkeiten anderer Akteure hinausging. Neben der schieren Anzahl von sechs Vertretern im Arbeitskreis DQR spielte sicherlich auch die Verfügbarkeit umfangreicher Verbandsstrukturen im Hintergrund eine wichtige Rolle. Ge-

werkschaften wie Arbeitgeberverbände sind als gesellschaftliche Großorganisationen in der Lage, hauptamtliche Experten für derartige ordnungspolitische Arbeiten abzustellen und haben zudem weitere organisatorische Möglichkeiten, die für eine effektive Formulierung und Durchsetzung der eigenen Interessen von großem Vorteil sind. Zu denken ist hier zunächst an diverse Unterstützungsleistungen innerhalb der Verwaltungsstrukturen, an (wissenschaftliche) Beratungsstäbe, Rechtsabteilungen oder auch an professionalisierte Kommunikationsstrukturen. Durch die lange Erfahrung in den Steuerungsstrukturen der dualen Berufsbildung und die frühzeitige Teilnahme am Kopenhagen-Diskurs auf europäischer wie nationaler Ebene muss außerdem davon ausgegangen werden, dass beide Sozialpartnerseiten schon zum Beginn der Entwicklung des DQR auf erhebliche Expertise zurückgreifen konnten. In der Kooperation als Akteurskomplex kulminieren die Vorteile der Einzelakteure und sichern ein im Vergleich zu allen anderen beteiligten Akteuren einzigartiges Verhandlungspotenzial. Noch unterstrichen wurde diese Sonderrolle durch das erhebliche politische Gewicht der Sozialpartner. Als Repräsentanten des Beschäftigungssystems vertreten sie die wichtigste Anwendungssphäre von Bildung. Dies stattete sie gegenüber allen anderen Akteuren mit einem wirksamen Machtmittel aus, indem sie zumindest theoretisch die Anerkennung des Qualifikationsrahmens in weiten Teilen des Beschäftigungssystems in Frage stellen oder sogar verweigern konnten. In diesem Falle wären die Bemühungen um einen DQR wohl weitgehend gescheitert. Die große Bedeutung der Sozialpartner in der deutschen Form einer koordinierten Marktwirtschaft⁶⁴ mit korporatistisch geprägten Verhandlungssystemen wirkte damit bis in den Entwicklungsprozess hinein.

Abseits aller plan- und beeinflussbaren Faktoren verwiesen einige Auskünfte aus den Interviews auf einen weiteren Punkt, der die umfassende Kooperation der beiden Sozialpartnerseiten ebenfalls befördert zu haben scheint. Angesprochen ist die offenkundig recht gute Arbeitsbeziehung der beiden Verhandlungsführer, die sich über die Jahre gemeinsamer Arbeit sicherlich zum Teil erst herausbilden musste. Es ist leicht nachvollziehbar, dass dies einer engen und erfolgreichen Kooperationsbeziehung überaus zuträglich ist. Hier scheint durch, dass die persönliche Ebene mit individuellen Präferenzen und Interessen auch in politischen Großprozessen einen relevanten Einflussfaktor darstellt, der über eine mikropolitische Analyse⁶⁵ als solcher erschlossen und aufgearbeitet

64 Hier sei an die Dualität von koordinierten und liberalen Marktwirtschaften im Ansatz der ‚varieties of capitalism‘ (exemplarisch Hall und Soskice 2001) erinnert.

65 Das Konzept Mikropolitik nimmt intraorganisationale Prozesse auf der Ebene der Interaktion von Personen und Personengruppen in den Blick und bietet so einen alternativen Zugriff auf viele gesellschaftliche Prozesse. (vgl. exemplarisch Crozier und Friedberg 1993; Bogumil und Schmid 2001; Neuberger 2006; Klenk 2011a)

werden könnte. Dies liegt aber außerhalb des Blickwinkels der vorliegenden Arbeit.

6.3.5 Weitere Akteure

Sowohl die staatlichen Akteure als auch die Vertreter der Berufsbildung wurden nun ausführlich beschrieben. Für den Verlauf der Entwicklungen waren aber auch die anderen beteiligten Akteure relevant. Deren, zumindest kurze, Darstellung rundet nun das Bild ab und leitet zugleich über zur Darstellung der Akteurkonstellation im AK DQR im folgenden Textteil.

Während das allgemeinbildende Schulwesen neben den Repräsentanten der KMK keine weiteren Vertreter im Arbeitskreis hatte, war das Hochschulsystem mit vier Vertretern in die Entwicklung einbezogen. Diese repräsentierten den Wissenschaftsrat, die Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen, die Hochschulrektorenkonferenz und schließlich als viertes den Freien Zusammenschluss von StudentInnenschaften. Der organisationale Hintergrund der Akteure unterschied sich damit erheblich, ebenso ihre Ressourcenausstattung. Für alle vier gilt aber, dass sie über weite Strecken der Entwicklung kaum auffällig wurden. Immer wieder brachten die befragten Experten dies in Zusammenhang mit der frühen Entscheidung für die Anwendung der Dublin-Deskriptoren in EQR und DQR: „Die Hochschulen, die hatten ja den Bologna-Prozess hinter sich und haben ja einen Qualifikationsrahmen, wenn man so will, für die Hochschulen gemacht, und am Anfang dieses Prozesses waren die der Meinung, das sind sie auch bis heute noch, dass man, dass sie eigentlich nichts mehr machen müssten. Sie haben ein Outcome-System, sie haben Kompetenz-Beschreibungen, sie haben Zertifizierungsprozesse und und und“ (Interview DE05).

Als der Arbeitskreis DQR eingerichtet wurde, befand sich der Bologna-Prozess in der Implementationsphase, viele deutsche Studiengänge waren aber bereits auf das BA/MA-System umgestellt. Die Reform und ihre Umsetzung war innerhalb des Hochschulsystems bekanntermaßen alles andere als unumstritten. Vor diesem Hintergrund erscheint es überaus plausibel, dass die Akteure des Hochschulsystems zunächst geringes bis gar kein Interesse an weiteren Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen hatten, sondern sich in der Entwicklung des DQR weitgehend zurückhielten. Erst zu einem späten Zeitpunkt trat vor allem die HRK mit der Forderung in Erscheinung, die „spezifische wissenschaftliche Problemlösekompetenz“ als Anforderung der oberen Qualifikationsniveaus des DQR deutlicher zu machen (2010, S. 2). Hintergrund der Intervention war offenbar die Sorge, die gerade durchgesetzten Neuerungen könnten erneut in Frage gestellt werden. Möglicherweise spielte aber auch die Befürchtung eine Rolle, dass Hochschulqualifikationen ihren Sonderrang an der Spitze des Bildungssystems einbüßen könnten. Der Zeitpunkt und Grundton

dieser Stellungnahme verursachte bei den anderen Akteuren erhebliche Irritation und war Anlass zur Sorge, die Hochschuleseite könnte aus dem DQR-Prozess aussteigen und damit die Realisierung eines bildungsbereichsübergreifenden Rahmens blockieren. Letztlich blieb der HRK-Einwand aber weitgehend folgenlos.

Der quartäre Bildungsbereich war mit einem Vertreter des Rats der Weiterbildung bzw. des Deutschen Volkshochschulverbands beteiligt. Angesichts der Pluralität dieses Bildungsbereichs kann hier kaum von einer angemessenen Repräsentation gesprochen werden (vgl. AuL et al. 2009; Tippelt 2010). Ein weiteres Mitglied repräsentierte die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege und damit den Bereich der sozialen Arbeit.⁶⁶ Obwohl vor allem aus der Sicht der Weiterbildung recht hohe Erwartungen mit der Einführung eines outcome-orientierten Qualifikationsrahmens verknüpft sind, die sich vorrangig auf die verbesserte bzw. gleichwertige Anerkennung von Bildungsleistungen richten, besetzten die beiden letztgenannten Akteure in der Entwicklung des DQR nur eine randständige Rolle. Dies hing sicherlich auch damit zusammen, dass im Entwicklungsverlauf entschieden wurde, informelle und nonformale Qualifikationen zunächst aus dem DQR auszuklammern und erst zu einem späteren Zeitpunkt über deren Zuordnung zu diskutieren. Die übrigen Plätze waren mit einem Vertreter der Bundesagentur für Arbeit und einigen Hochschullehrern besetzt, die nach Auskunft aller befragten Experten als neutral einzuschätzen sind. Dennoch wurde gerade den als Experten einbezogenen Hochschullehrern eine gewisse Bedeutung in der politischen Auseinandersetzung zuerkannt, weil „die es einfach noch mal von einer anderen Perspektive aus beleuchten können, [...] dann einfach noch mal so ganz sachlich gewisse Dinge darlegen [...]“. Gerade wenn dann die Diskussionen zu hitzig werden“ (Interview DE02). In dieser Einschätzung zeigt sich, dass ansonsten unauffällige Akteure in bestimmten Situationen erhebliches Gewicht bekommen können, beispielsweise indem sie als neutrale Dritte die Rückkehr zur kon-

66 Von der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege selbst liegt keine Stellungnahme aus dem Entwicklungsprozess vor. Von der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen existiert aber eine Broschüre, die über Hintergründe und Bedeutung von EQR und DQR für den Bereich der Wohlfahrtspflege aufklärt. Eher am Rande finden sich dort auch Elemente der eigenen Positionierung, so beispielsweise, dass der DQR eine große Chance für die Verbände der sozialen Arbeit darstelle, weil es gelingen sei, Niveau 1 so zu gestalten, dass keine Diskriminierung von Menschen wegen ihrer Bildungsbiografie erfolgt. Zudem können mit Hilfe des DQR „vorhandene Qualifikationen in den vielfältigen Handlungsfeldern der Freien Wohlfahrtspflege transparent“ gemacht werden (Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 29). Weitere Verbände aus dem Feld der Wohlfahrtspflege kritisierten den Vorschlag für einen DQR wegen der Ausklammerung nonformaler und informeller Qualifikationen sowie aus weiteren Gründen, waren aber nicht an den Entwicklungsgremien beteiligt (z. B. AGJ 2009).

struktiven Arbeit ermöglichen. Solcherlei konstellative und situative Faktoren sind Gegenstand des folgenden Abschnitts.

6.4 Akteurkonstellation und Handlungsverlauf in der Entwicklung

Die folgenden Seiten fassen den Entwicklungsverlauf auf dem Weg zum finalen Vorschlag des Deutschen Qualifikationsrahmens vom 22.03.2011 zusammen. Der Fokus liegt dabei auf der Analyse der Akteurkonstellation und der politischen Interaktion, die zum DQR in der vorliegenden Form geführt hat. Von einer detaillierten Darstellung der einzelnen Handlungsschritte und dem Nachvollzug gradueller Veränderungen der Akteurspositionen wird dagegen abgesehen.⁶⁷

Wie bereits mehrfach kurz angesprochen wurde, nahm der Arbeitskreis DQR im Sommer 2007 (und damit einige Zeit vor der Verabschiedung des EQR) seine Arbeit auf. Die Konstellation der Akteure im AK DQR stellte sich während des gesamten Prozesses überaus heterogen dar. Die unentschlossen auftretenden staatlichen Akteure beschränkten sich im Wesentlichen auf die Einberufung des Gremiums und die Organisation des Prozesses. Für die Auswahl der in den AK berufenen Verbände orientierten sich die Vertreter von Bund und Ländern an vorhandenen Arbeitsbeziehungen. Dies hatte eine starke Schwerpunktsetzung auf Berufsbildungsakteure zur Folge, neben denen alle anderen Bildungsbereiche unterrepräsentiert waren. Wie oben gezeigt wurde, wirkt der Moment der Akteursauswahl damit für den weiteren Prozess als Weichenstellung.

In inhaltlicher Hinsicht muss konstatiert werden, dass die staatlichen Akteure offenkundig weitgehend auf die Ausformulierung des Projekts DQR-Entwicklung verzichtet haben. Eigene, zumal abgestimmte, inhaltliche Positionen wurden nicht verfolgt. Damit blieb in mehrfacher Hinsicht unklar, was konkret das Ziel des Prozesses sein sollte. Daraus erwuchs bei den nichtstaatlichen Akteuren vor allem in der Anfangsphase eine gewisse Skepsis zur politischen Absicht im Hintergrund der Entwicklungen. In den Interviews schien es, als könnten sich auch Experten nicht vollends gegen den Eindruck erwehren, die nun greifbare Überwindung der Trennung der Bildungsbereiche sei ein zu deutlicher Politikwechsel um tatsächlich intendiert zu sein: „Welche Motivation da-

67 Für eine detailreiche Analyse der Veränderung von Akteurspositionen sei hier auf die Arbeiten von Gössling und Sloane (Gössling und Sloane 2012; Gössling 2012) hingewiesen, die mit einem hermeneutischen Zugriff latente Deutungsmuster und deren Verschiebung bei bildungspolitischen Akteuren in der Aushandlung des DQR rekonstruieren.

hinter steckt, [...] aus bildungspolitischer Sicht gesprochen, ist mir auch noch nicht so richtig klar, entweder es ist tatsächlich so eine Art Mustergültig- oder Musterschülerhaftigkeit, die uns dort also zu eigen ist, in Deutschland, auf jeden Fall das umzusetzen, was aus Europa kommt, oder ob tatsächlich ernsthaft das der Wille ist, die starr und getrennt nebeneinander in Deutschland stehenden Bildungsbereiche besser miteinander zu verzahnen“ (Interview DE09). Die hier geschilderte Einschätzung datiert auf Herbst 2010: Auch nach rund drei Jahren der gemeinsamen Arbeit am DQR hatte sich an der Grundsituation also wenig geändert.

Eine weitere Konsequenz der mangelnden staatlichen Einigungsfähigkeit wird in der unklaren Kompetenz des Entwicklungsgremiums deutlich: Obwohl der Arbeitskreis die zentrale Arena im DQR-Prozess war, blieb ungeklärt, was mit den dort erreichten Ergebnissen geschehen würde. Verbindliche Vereinbarungen waren nicht vorgesehen, sondern der politischen Ebene vorbehalten. Das uneinheitliche Auftreten der staatlichen Akteure sowie die breit verteilten Regulierungskompetenzen im Bildungsbereich zeigen ein Dilemma auf, das in der Governance-Forschung mit dem Begriff des „Schatten[s] der Hierarchie“ (exemplarisch Börzel 2008; Scharpf 2006, S. 323 ff.) bzw. dessen Fehlen thematisiert wird. Der Staat verfügte im hier untersuchten Fall nicht über eine glaubhafte „Rute im Fenster“ (Mayntz und Scharpf 1995b, S. 29), seine faktisch geringe Regulierungsfähigkeit schränkte einerseits sein Interesse an einer kooperativen Problemlösung mit gesellschaftlichen Akteuren und andererseits die gesellschaftliche Fähigkeit zur Selbstregulierung ein. Effizientere Interaktionsformen als die feststellbaren weichen Verhandlungen waren in dieser Situation unwahrscheinlich. Vor diesem Hintergrund überraschen Experten-Aussagen wie die Folgenden wenig: Natürlich muss „alles, was wir vorbereiten, letztlich dann politisch entschieden werden [...]“. Und da gibt es auch sicher noch ein Stück, wie soll ich sagen, notwendiger Einarbeitung politischer Gremien, die sich so noch nicht damit auseinander gesetzt haben“ (Interview DE04). Es „ist natürlich auch noch fraglich, wie das Ganze eingeführt werden soll [...]“. Das ist natürlich dann Sache des BMBF und der KMK die sich da abstimmen müssen“ (Interview DE01).

Hinsichtlich der Binnenorganisation war der AK DQR auf konsensuale Entscheidungen verpflichtet. Es konnte nicht eindeutig geklärt werden, ob dies eine Setzung der staatlichen Akteure war oder ob es sich vielmehr um eine Selbstverpflichtung der Arbeitskreismitglieder handelte. Die Konsensverpflichtung ist aber durchaus ambivalent zu bewerten. Auf der einen Seite erhielten so alle Perspektiven ein gewisses Gewicht und mussten integriert werden. Positiv wurde daher angeführt, dass gerade die Verpflichtung zur abschließenden Einigung eine kontroverse und dennoch konstruktive Diskussion ermöglichte. Zu-

dem steigerte dieses Verfahren unbestritten die Akzeptanz des Ergebnisses und erhöhte damit auch die Wahrscheinlichkeit, dass dieses politisch übernommen wird: „Ich denke, wenn es gelänge, dort eben diesen konsensualen Vorschlag herzustellen, dann wäre das wahrscheinlich auch der, der politisch übernommen wird“ (Interview DE04). Auf der anderen Seite birgt eine (Selbst-) Verpflichtung zum Konsens stets das Risiko, trotz aufwendiger Verhandlungen nur ungenügende Kompromisslösungen im Sinne eines Minimalkonsens zu erzeugen. In widersprüchlichen Interessenkonstellationen sind schließlich Situationen der sachlich oder strategisch begründeten Entscheidungsunfähigkeit denkbar, weil der Einigungszwang jeden Akteur mit Vetomacht ausstattet. Freilich hängt die tatsächliche Nutzung des Vetopotenzials von strategischen Überlegungen ab (vgl. Benz 2003).

Unter diesen Bedingungen waren es die Akteure der Berufsbildung, die den begonnenen Entwicklungsprozess inhaltlich gefüllt und getragen haben. Die Situation war günstig: Beide Sozialpartnerseiten waren zum Prozessauftritt in die Materie eingearbeitet und konnten bereits eigene Positionen entwickeln. Allen partikularen Gestaltungsvorstellungen zum Trotz gab es einen hinreichend großen Überschneidungsbereich mit gemeinsamen Absichten: Die DQR-Entwicklung wurde als Prozess, dem man sich nicht entziehen kann und als Korrekturoption für die national wie international inadäquate Bewertung der Bildungsleistungen des Berufsbildungssystems verstanden. Mit den Institutionen der Berufsbildung existierten Räume zur Konsolidierung divergierender Interessen und für die Herstellung strategischer Handlungsfähigkeit. Zudem verfügten die Sozialpartnerseiten über großzügige Ressourcenausstattung und wirksame Machtmittel, durch die Drohung, den DQR an mangelnder Anerkennung im Beschäftigungssystem scheitern zu lassen.

Die ebenfalls im Entwicklungsgremium beteiligten Akteure aus anderen Bildungsbereichen waren dagegen deutlich benachteiligt. Dazu kam, dass sie, wie im Fall der Hochschulakteure, zu Anfang nur geringes Interesse für die Thematik DQR aufbrachten oder schlicht eine gewisse Zeit für die Einarbeitung benötigten. Dies verweist zum einen auf die Relevanz der Befassungsdauer, zudem ist offensichtlich, dass ihre organisationale Leistungsfähigkeit hinter der der koordinierten Berufsbildungsinteressen zurückblieb. Beispielhaft sei hier auf den Rat der Weiterbildung verwiesen, der lediglich als Sachverständigen-gremium ohne eigene Geschäftsstelle, Mitarbeiterstab etc. operiert.

6.4.1 Erste Erarbeitungsphase

Nach der Einrichtung des Arbeitskreises befasste sich dieser zunächst mit der Planung des weiteren Prozesses. Soweit dies rekonstruiert werden kann, war zunächst eine kontinuierliche Erarbeitung vorgesehen, erst später etablierte

sich die Unterscheidung von zwei Erarbeitungsphasen. Während der ersten Phase wurden die Grundlagen des Deutschen Qualifikationsrahmens geschaffen, sie schloss mit der Vorlage eines Diskussionsvorschlags im Februar 2009 ab (AK DQR 2009). In der zweiten Phase wurde dann dessen Anwendbarkeit in beispielhaften Bereichen überprüft und, wo notwendig, Anpassungen vorgenommen. Bereits in der ersten Phase wurde schnell deutlich, dass die Zuordnung von nonformal und informell erworbenen Lernergebnissen eine erhebliche Herausforderung darstellt (vgl. Dehnbostel et al. 2010; Gutschow). Die Arbeitskreismitglieder verständigten sich daher darauf, sich zunächst auf Qualifikationen aus formalen Bildungsprozessen zu konzentrieren und stellten die Befassung mit Qualifikationen nicht-formaler Provenienz hinten an. Für die Repräsentanten des Weiterbildungsbereichs kam dies einer Marginalisierung durch inhaltlichen Ausschluss gleich. Obwohl gerade berufliche Lernprozesse nach einer ersten Ausbildungsphase überwiegend nonformaler oder informeller Natur sind, macht diese Entscheidung einmal mehr deutlich, dass für die Berufsbildungsakteure der Gleichwertigkeits-Topos Vorrang hatte. Eine weitere wichtige Entscheidung war die Anwendung der sogenannten Dublin-Deskriptoren für Hochschulqualifikationen auch im DQR. Dies war zwar bereits im EQR angelegt, allerdings als nicht bindend für nationale Rahmen (siehe Kapitel 5). Offenbar bestand jedoch kein Interesse, die Zuordnung von akademischen Qualifikationen an dieser Stelle erneut zu diskutieren.⁶⁸ Auch dieser Bereich wurde also faktisch aus der DQR-Verhandlung ausgeklammert. Aus Sicht der Berufsbildungsakteure war dies insofern unproblematisch, weil zugleich entschieden wurde, dass die Anwendung der Dublin-Deskriptoren nicht exklusiv erfolgen sollte, was eine Reservierung der oberen Niveaus für hochschulische Qualifikationen bedeutet hätte (vgl. Fallstudie I). Stattdessen verständigte man sich relativ schnell darauf, dass grundsätzlich alle Niveaus des DQR auch über nichtakademische Bildung erreichbar sein sollten. Dies wurde als wichtiger Meilenstein im Entwicklungsprozess beschrieben und unterscheidet den DQR von anderen nationalen Qualifikationsrahmen.

Als nächsten inhaltlichen Punkt behandelte der Arbeitskreis die Frage der Anzahl und vor allem Ausgestaltung der Qualifikationsniveaus, die sogenannte Matrix. Wie oben mehrfach angeklungen ist, existierten hier auf der Seite der Berufsbildungsakteure durchaus unterschiedliche Vorstellungen. Der erste Vorschlag der Arbeitgeberseite enthielt sechs Niveaustufen, die Arbeitnehmervertreter forderten ursprünglich, nur fünf Levels zu unterscheiden. Der EQR ope-

68 In einem anderen Punkt stimmen die Interessen der HRK mit Teilen der Berufsbildung überein, wie in einer gemeinsamen Publikation dokumentiert ist (Wintermantel und Braun 2008). Aus Sorge um ausreichend akademischen Nachwuchs befürworten beide Akteure eine höhere Durchlässigkeit zwischen beruflicher Bildung und Hochschule, was zusätzlichen Rückenwind für die Gleichwertigkeits-Debatte bedeutet.

riert dagegen mit insgesamt acht Stufen, diese Anzahl wurde auch für den DQR vereinbart. Während hier aus Gründen der Übersetzungsfähigkeit dem Vorschlag des EQR gefolgt wurde, divergiert die Beschreibung der einzelnen Niveaus im deutschen Rahmen signifikant. Zum Hintergrund dieser Abweichung führte einer der befragten Experten aus: „dass die Kompetenzdefinition, ja also auch die ganze Architektur und Terminologie des Europäischen Qualifikationsrahmens bevorteilt allgemeine und hochschulische Bildung. Und es sehr schwer ist, berufliche Bildung auch gleichwertig da zu platzieren. Und ich, wir haben den Eindruck gehabt, dass das schon auch sehr stark zusammenhängt mit dem Grundkern des Europäischen Qualifikationsrahmens und wir haben deswegen sehr viel Mühe darauf verwandt in der Arbeitsgruppe des BIBB eine eigene Kompetenzdefinition zu entwickeln. Und das war ein ganz mühsamer Prozess, wo es auch sehr schwer war, die Arbeitgeber mitzunehmen, und das würde ich im Nachhinein als Durchbruch bezeichnen, warum es bis heute eigentlich auch gelungen ist, einen nationalen Qualifikationsrahmen zu entwickeln, der sich substantiell abhebt vom Europäischen Qualifikationsrahmen. Und das würde ich als Durchbruch bezeichnen. Weil das ist auch der Schlüssel gewesen, warum wir überhaupt eine solche Bewegung reingebracht haben in Richtung Gleichwertigkeit“ (Interview DE03).

Hier wird deutlich, dass die Frage der Kompetenzdefinition für die Berufsbildungsakteure einen absolut zentralen Stellenwert hatte. Gerade die frühe inhaltliche Befassung mit der Entwicklung des EQR und die Frage nach dessen Konsequenzen für das deutsche Modell der Berufsbildung hatten gezeigt, dass eine angemessene Bewertung mit den Kategorien Knowledge, Skills und Competences kaum möglich ist und damit den Anlass für die Ausarbeitung eines eigenen, passenderen Kompetenzbegriffs gegeben. Das Ergebnis konnte dann dem AK DQR vorgeschlagen und dort schließlich auch beschlossen werden, womit die Zielkategorie Handlungskompetenz zur verbindlichen Grundlage aller Qualifikationszuordnungen wurde. Als berufliche Handlungskompetenz im Sinne des DQR wird eine Einheit aus Fach- und personaler Kompetenz verstanden, beide Kategorien setzen sich wiederum aus zwei Teilkategorien zusammen, woraus die sogenannten Vier-Säulen-Struktur des DQR entsteht (Abbildung 11).

Widerstand gegen den Vorschlag gab es, so schilderten die Befragten, lediglich von Seiten der KMK. Dies fußte aber auch weniger auf inhaltlichen Überlegungen, sondern wohl vielmehr auf der formal-politischen Festlegung heraus, möglichst wenig vom EQR abzuweichen.

Dass in der Frage des Kompetenzbegriffs vorrangig formal diskutiert wurde und eine inhaltliche Auseinandersetzung ausblieb, ist als Indiz für die mangelnde Informiertheit der anderen Akteure zu werten. Mit der Entscheidung für

Niveauindikator Anforderungsstruktur			
Fachkompetenz		Personale Kompetenz	
Wissen	Fertigkeiten	Sozialkompetenz	Selbstständigkeit
Tiefe und Breite	Instrumentale und systemische Fertigkeiten, Beurteilungsfähigkeit	Team/Führungsfähigkeit, Mitgestaltung und Kommunikation	Eigenständigkeit/ Verantwortung, Reflexivität und Lernkompetenz

Abb. 11: Vier-Säulen-Struktur des DQR (BMBF 2011, S. 5)

den Vorschlag der Berufsbildung wurde schließlich die Grundlage für den Konflikt um die Einordnung der allgemeinbildenden Schulabschlüsse gelegt, der unten noch zur Sprache kommen wird.

Mit der Einigung auf das spezifische Kompetenzverständnis des DQR waren alle Voraussetzungen für den „Diskussionsvorschlag eines Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen“ (AKK DQR 2009) geschaffen. In einem kurzen Einführungstext wurden die wesentlichen Schritte und Ziele der Entwicklung rekapituliert und zugleich der erreichte Konsens fixiert. So wurde beispielsweise klargestellt, „dass auf einer Niveaustufe gleichwertige, nicht gleichartige Qualifikationen abgebildet werden“ (ebd., S. 4). Diese an sich triviale Feststellung verdankte sich wohl den Befürchtungen mancher, die Zuordnung von Bildungsergebnissen zu einem bestimmten DQR-Niveau führe zu unerwünschter Konkurrenz, dem Verlust von Privilegien etc. Ebenso wurde ausdrücklich ausgeschlossen, dass der DQR zu Veränderungen des bestehenden Berechtigungssystems oder tarif- bzw. besoldungsrechtlichen Konsequenzen führen könnte. Neben der ausformulierten DQR-Matrix war ein Glossar dritter Bestandteil des Vorschlags. Dort fanden sich die einvernehmlich verabschiedeten Definitionen der unterschiedlichen Kompetenzbestandteile und weiterer wichtiger Begriffe.

Konkrete Angaben zu Zeitplan und Form der Einführung des DQR fehlten in diesem Papier. Während in einem ersten Eckpunktepapier (AK DQR 2008) noch ausdrücklich die Zeitplanung aus dem EQR bestätigt wurde, die eine Kopplung der nationalen Qualifikationssysteme an den EQR und ggf. Entwicklung entsprechender Rahmen bis 2010 vorsah, enthielt der Diskussionsvorschlag keine diesbezüglichen Festlegungen mehr. Stattdessen wurde als nächster Schritt die Überprüfung des DQR durch exemplarische Zuordnung einzelner Qualifikationen angekündigt. Hierin begründet sich eine Verzögerung gegenüber der ursprünglichen Planung von schlussendlich mehr als ei-

nem Jahr. Der Wunsch nach einer Erprobungsphase entstand wohl aus der Differenz zwischen Arbeitskreis DQR und Vertretern der Länderministerien um die Praktikabilität der Vier-Säulen-Struktur, wie eine Expertenauskunft nahelegte: „Als die DQR-Matrix vorgelegt war, war ein großer Konflikt darum, ob jetzt eine Vier-Säulen- oder eine Drei-Säulen-Struktur gefunden werden sollte. Da hat der Arbeitskreis dafür votiert, dass die Vier-Säulen-Struktur auf jeden Fall jetzt erprobt werden soll. Und die Staatssekretäre der Länder insbesondere, die waren aber sehr dafür, dass wir nur eine Drei-Säulen-Struktur übernehmen, und zwar in der Angleichung zum EQR. [...] das war so ein Punkt, also dass da nachher die Staatssekretäre gesagt haben, gut dann geht das jetzt in der Form in die Erprobungsphase, aber wir möchten, dass das mit als Prüfauftrag aufgenommen wird“ (Interview DE01). Leider lässt sich dieser Punkt auf der Basis der vorliegenden Informationen nicht präziser rekonstruieren. Ist die Interpretation zutreffend, so unterstreicht das einmal mehr die Unverbindlichkeit der Arbeit in den Entwicklungsgremien, wenn dort aufwendig erzeugte Ergebnisse von den Verantwortlichen der politischen Ebene relativ willkürlich in Frage gestellt werden.

Die damit eingeläutete zweite Prozessphase ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

6.4.2 Zweite Erarbeitungsphase

Die zweite Erarbeitungsphase des DQR begann mit einer Auftaktveranstaltung am 25. Mai 2009, auf der neben einem inhaltlichen Briefing der berufenen Experten zugleich die Konstituierung von vier Arbeitsgruppen für die Pilotphase stattfand. Als exemplarische Bereiche wurden die Tätigkeitsfelder Gesundheit, Handel, IT und Metall/Elektro ausgewählt, die zentrale Teile der Arbeitswelt in Deutschland mit den entsprechenden Qualifikationen abdecken. Während die Auswahl und Berufung der Experten in den vier Arbeitsgruppen nicht dokumentiert ist, enthält der Einführungstext zu den Expertenvoten immerhin eine kurze Begründung des Vorgehens. Hintergrund der Expertengruppen war demnach, fachliche Expertise aus den Bereichen Kompetenzbeschreibung, -anerkennung und Gestaltung von Curricula in den Prozess einzubinden und so die Anwendbarkeit des DQR „in einem experimentellen Setting“ (BBJ Consult AG 2010, S.9) zu ermöglichen. Mittels eines Problemaufrisses und eines Fragenkatalogs sollte der Reflexionsprozess der Fachleute strukturiert und dennoch ein bildungsbereichsübergreifender, offener Diskurs gewährleistet werden. Ziel des Verfahrens war, möglichst zeitökonomisch vorzugehen und dennoch „durch ein realitätsnahes Vorgehen den Erfordernissen von Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Bildungssystem gerecht zu werden“ (ebd., S.9). Für den Bereich der Allgemeinbildung war zusätzlich der Schulausschuss der KMK aufgefordert, eine exemplarische Zuordnung vornehmen.

Der Erprobungsprozess dauerte insgesamt rund ein Jahr (von Mai 2009 bis Mai 2010). In dieser Zeit trafen sich die Arbeitsgruppen vier bis fünf Mal, und erprobten anhand 12 bis 16 ausgewählten Qualifikationen des Tätigkeitsfeldes die Zuordnung zu den acht Niveaus des DQR. Aus allen vier Arbeitsgruppen lagen schließlich umfangreiche Berichte zum Vorgehen und den Ergebnissen in Form der sogenannten „Expertenvoten“ vor. Diese zeichneten ein differenziertes Bild der Erprobungsphase, kamen in wesentlichen Punkten aber zu übereinstimmenden Einschätzungen. Die erprobte DQR-Matrix wurde in ihrer Grundstruktur für anwendbar befunden, die Anzahl der Niveaustufen sei ausreichend und ermögliche eine angemessene Differenzierung. Ein wichtiges Argument für die Achtstufigkeit wurde in der leichteren Abbildung des DQR im EQR gesehen. Allerdings bewerteten alle vier Arbeitsgruppen die Abgrenzung der Stufen zueinander als schwierig. Probleme sahen die Experten dabei auf beiden Seiten, in der Präzision der DQR-Deskriptoren ebenso wie in der mangelnden Aussage der Ordnungsmittel (vgl. Heidemann 2010, S. 108), beispielsweise zu Sozial- und Selbstkompetenz. Besonders interessant, vor allem vor dem Hintergrund des oben skizzierten Konflikts um die Vier-Säulen-Struktur, sind die Erfahrungen der Arbeitsgruppen zur Gewichtung zwischen den einzelnen Kategorien bzw. Säulen in der Zuordnung und der Aufteilung der personalen Kompetenz in zwei getrennte Kategorien. Hier war das Votum recht eindeutig: Die Vier-Säulen-Struktur wurde überwiegend als sinnvoll empfunden, wenngleich der status quo in Ordnungsmitteln und sonstigen der Zuordnung zugrunde gelegten Quellen kaum Aussagen zur personalen Kompetenz abbildete. Dies bedinge (noch) eine gewisse Übergewichtung der ersten beiden Säulen. Als klarer Vorteil der DQR-Struktur wurde aber die höhere Aussagekraft und der Schwerpunkt auf Aspekten des lebenslangen Lernens (DQR-Arbeitsgruppe Gesundheit 2010) genannt. Die ungleiche Gewichtung der einzelnen Säulen wurde wegen des Primats einer ganzheitlichen Bewertung als wenig kritisch gesehen, die mangelhaften Ordnungsmittel müssten sukzessive an die Zuordnungslogik des DQR angepasst werden (DQR-Arbeitsgruppe Handel 2010).

Zur Frage der Realisierung des Gleichwertigkeitsgedankens kamen die Arbeitsgruppen zu recht unterschiedlichen Bewertungen, die neben der jeweiligen Zusammensetzung sicher auch Spezifika des Tätigkeitsfeldes widerspiegeln. Das Votum der AG Metall/Elektro sah die Paralleldeskriptoren als unzureichend, da sie wenig trennscharf seien und Unterschiede zwischen den Bildungswegen nur ungenügend abbildeten. In dieser Einschätzung bestand noch mehr oder weniger Einigkeit zwischen den Arbeitsgruppen. Allerdings ging das Expertenvotum Metall/Elektro noch weiter, indem es ausdrücklich vorschlug, Qualifikationen der Allgemeinbildung aus dem DQR auszuklammern, da diese lediglich die Grundlage für berufliche und akademische Bildungspro-

zesse legen. Beruflichkeit werde in der Allgemeinbildung nicht vermittelt. Sollte dennoch „aus politischen Gründen“ (DQR-Arbeitsgruppe Metall/Elektro 2010, S. 129) eine Inklusion allgemeinbildender Qualifikationen erfolgen, so dürfe das Abitur keinesfalls auf Stufe 5 verortet werden, wie dies ein Vorschlag der KMK vorsah. Für diesen Fall drohten die Experten der Arbeitsgruppe offen mit der Ablehnung und damit dem Scheitern des DQR (ebd., S. 130). Dies markiert einen Strategiewechsel der Berufsbildungsakteure, die bis dahin überaus konstruktiv am DQR mitgearbeitet hatten, nun aber auf die Zuordnungsvorschläge des KMK-Schulausschusses mit einem offenen Konflikt reagierten.

In gewisser Weise sind die Vorschläge der KMK auch als Folge der Dominanz der Berufsbildung im Arbeitskreis DQR zu sehen. Weil dort durch die oben dargestellten Bedingungen für die übrigen Akteure kaum Handlungsmöglichkeiten bestanden, diese aber dennoch von der Nutzung ihres Vetopotenzials durch Verweigerung des Konsens im AK absahen, verlagerte sich deren Auseinandersetzung mit der Thematik mehr und mehr in Arenen außerhalb des Entwicklungsgremiums. Beispiele dafür waren die Stellungnahme der Weiterbildung zum DQR (AuL et al. 2009), die kritische Positionierung des 114. HRK-Senats (HRK 2010) und schließlich die kaum anschlussfähige Einordnung allgemeinbildender Qualifikationen durch den KMK-Schulausschuss (2010, nicht öffentlich; vgl. als Reaktion z.B. BIBB 2011). Während erste nur geringe Beachtung erfuhr, löste das zweite Statement bereits Irritation bei den Berufsbildungsakteuren aus, wie im folgenden Interviewausschnitt sichtbar wird: „Da haben sich die Hardliner [...] durchgesetzt, die die Rolle rückwärts machten und tatsächlich faktisch eine Reservierung der Niveaus sechs, sieben und acht wünschten, eben ausschließlich für tertiäre Bildungsgänge“ (Interview DE09) und weiter: „Die etwas tradierten Kräfte der HRK haben eben entsprechend jetzt, versuchen da nach wie vor, mit dieser Frage Differenzierung A und B in den oberen Niveaus noch zu retten aus ihrer Sicht, was zu retten ist.“ (Interview DE09).

Am Einordnungsvorschlag der KMK schließlich entzündete sich ein Konflikt, der zunächst unlösbar erscheint. Kernproblem war die aus politischen Gründen erfolgte Einordnung des Abiturs auf Level 5, die aus Sicht der anderen Akteure weder inhaltlich noch im europäischen Vergleich zu rechtfertigen war. Ein beispielhafter Interviewausschnitt beschrieb die intensive Diskussion im Arbeitskreis nach Vorlage aller Erfahrungen aus der Erprobungsphase: Wir haben „unter anderem diese Frage Abi-fünf diskutiert und man hat die Vorbehalte der beruflichen Bildung durchaus verstanden, hat gesagt, ok, klar, wenn der Eindruck entsteht, jemand fällt zurück nach dem Abi auf Niveau vier, das natürlich nicht, was können wir denn da machen? Und dann fing man plötzlich an, wie auf dem orientalischen Basar zu schieben und zu prüfen und zu ku-

cken, na ja, warum schiebt Ihr euch denn nicht auch auf die Fünf, oder können wir vielleicht nicht die fachgebundene, die Fachhochschulreife dahin schieben, dann schiebt Ihr euch dahin, dann machen wir da, also es ging zu, wie auf dem orientalischen Basar. Und der nächste Tagesordnungspunkt lautete dann Überarbeitung der DQR-Matrix aufgrund der Erprobungserfahrungen, wo um jedes Komma in dem einzelnen Deskriptor [unverständlich] gekämpft und gefeilscht wurde, da ist man also unheimlich inhaltlich rangegangen und absurderweise, wenn es um die Zuordnung einzelner Qualifikationen geht, fängt man da an, in völliger Großzügigkeit mit Blöcken und Qualifikationseinheiten zu agieren und die hin und her zu schieben, damit das irgendwie ans politisch bekannte und vorhandene Raster passt. Und das war so auch symptomatisch für diese Diskussion, auch so symbolisch, dass ich dachte, Wahnsinn.“ (Interview DE09).

Trotzdem gelang es, im AK DQR die Auseinandersetzung so klein zu halten, dass schließlich, nach zahlreichen Korrekturen an Matrix und begleitenden Dokumenten eine finale Version des DQR konsensual verabschiedet werden konnte (AK DQR 2010). Eine umfassende inhaltliche Darstellung und Bewertung ist nicht Zielsetzung dieser Arbeit, dennoch wird hier auf einen Punkt eingegangen, der die finale Version erheblich vom Entwurf von 2009 unterscheidet. Im Abschlussdokument ist der Qualifikationsrahmen für deutsche Hochschulabschlüsse vollständig integriert, womit einerseits die Erfahrungen des Erprobungsprozesses berücksichtigt wurden, sich andererseits aber sicherlich auch die erfolgreiche Strategie der Hochschulvertreter abzeichnete. Eine weitere Interpretation ist ebenfalls plausibel: Die Integration erfolgte, weil auf diesem Weg ein gemeinsamer Rahmen aller formalen Qualifikationen jenseits der allgemeinbildenden Schule (vgl. DQR-Arbeitsgruppe Metall/Elektro 2010) realisiert werden konnte. Dies entsprach den Interessen der Berufsbildungsakteure und legte zugleich die Grundlage für die noch ausstehende Auseinandersetzung mit den Vertretern der KMK – die sich in der Folge einer breiten Allianz aus Berufsbildung, Hochschule und BMBF gegenüber sahen. Bemerkenswerterweise thematisierte der aufwendig entwickelte und erprobte DQR weder das weitere Vorgehen, noch war der Vorschlag eindeutig an politisch Verantwortliche adressiert. Die zergliederte staatliche Verantwortung im Bildungswesen hatte offenbar für diesen bildungsbereichs-übergreifenden Politik-Prozess bislang keine adäquate Form des Umgangs gefunden.

In der Zeit nach der Verabschiedung des DQR setzten Bund-Länder-Koordinierungsgruppe und AK DQR ihre Arbeit fort. Auf der Agenda standen drei Themenbereiche (vgl. Schmidt und Herstix 2012, S. 21):

- Die Erstellung eines erläuternden Handbuchs zur Zuordnung von Qualifikationen zum DQR.
- Die Beratung zur rechtlichen Umsetzung und institutioneller Konsequenzen. Im EQR (siehe Kapitel B) wurde beispielsweise die Einrichtung einer nationalen Koordinierungsstelle gefordert, die bislang in Deutschland noch ausstand. Zu den rechtlichen Folgen des DQR lag seit 2009 ein vom BMBF beauftragtes Gutachten vor (Herdegen 2009; zusammenfassend Mahlberg 2010), das mehrere alternative Formen der rechtlichen Umsetzung vorschlug. Wie oben mehrfach erwähnt wurde, lag die Präferenz der staatlichen Akteure auf einer nicht-gesetzlichen Umsetzung, die endgültige Entscheidung hierzu stand zum Verfassungszeitpunkt aber noch aus. Da inzwischen aber auch die Vertreter der Berufsbildung aus Zeitgründen eine „untergesetzliche“ Regelung befürworteten (Spillner 2012, S. 54), scheint diese Option ungleich wahrscheinlicher als eine Umsetzung in Form eines Staatsvertrags o.ä.
- Die Einbeziehung von nonformalen und informellen Qualifikationen in den DQR. Im Juni 2011 führte der AK DQR hierzu eine Expertenanhörung durch und richtete zwei Arbeitsgruppen ein, die Empfehlungen für den Umgang mit nicht-formalen Qualifikationen im DQR ausgearbeitet haben.⁶⁹ Wenig überraschend empfahlen die Experten die umfassende Inklusion nicht-formaler Lernergebnisse. Bislang fehle dazu „ein transparentes und verlässliches Verfahren zur Feststellung, Bewertung und Zertifizierung non-formal und informell erworbener Kompetenzen in Deutschland“ (Esser 2012, S. 49), die institutionelle Verantwortung für ein derartiges Verfahren könnte vorhandenen Strukturen wie den Industrie- und Handelskammern oder den Handwerkskammern übertragen werden. Zur Umsetzung dieser Empfehlungen lagen zum Verfassungszeitpunkt dieser Arbeit keine weiteren Informationen vor.

Auch nach Abschluss der zweiten Erarbeitungsphase hatten die divergierenden Vorstellungen der KMK und der übrigen Akteure weiter Bestand. Obwohl die finale Version des DQR im Konsens verabschiedet wurde, stand sie damit unter dem Vorbehalt der Einigung in der Frage der Zuordnung des Abiturs. Es liegt

69 Auch hier zeigte sich die Trennung zwischen der beruflichen Bildung (Bals 2011; Blings und Spöttl 2011; Gnahn; Neß 2011b; Rogalla 2011; Sloane o.J.) und den übrigen Bildungsbereichen (Meisel o.J.; Schmidt-Hertha 2011).

auf der Hand, dass der schwelende Konflikt den weiteren Verlauf der Entwicklungsarbeit verkomplizierte. Dies mag ein Grund dafür sein, dass zur Weiterbearbeitung der drei Themenbereiche keine Erkenntnisse vorliegen. Vielmehr scheint es, als ob die inhaltliche Arbeit im AK DQR in dieser Phase gegenüber der politischen Auseinandersetzung auf anderen Ebenen⁷⁰ in den Hintergrund getreten war. Die Auseinandersetzung eskalierte schließlich im Spätjahr 2011, dies ist Gegenstand des nächsten Teilkapitels.

6.4.3 Konflikt hinter der Zielgeraden

Ende Januar 2012 verkündete das BMBF in einer Pressemitteilung, „der Weg für die Einführung des Deutschen Qualifikationsrahmens“ sei nun „frei“ (BMBF 2012). Diese Formulierung verweist deutlich darauf, dass es hier im Vorfeld zu einer Blockadesituation gekommen war. In den weiteren Zeilen der Mitteilung wird präzisiert, Vertreter aus Bund und Ländern wie auch der Sozialpartner hätten in einem Spitzengespräch einen für alle Beteiligten tragbaren Kompromiss gefunden. Die Kultusministerkonferenz unterstrich in einer eigenen Pressemitteilung selben Datums, es sei eine Lösung gefunden worden, wie der Prozess zur Einführung des DQR fortgesetzt „und gleichzeitig die Voraussetzungen für eine abschließende Zuordnung in den kommenden Jahren“ geschaffen werden könne (KMK 2012). Vor diesem Hintergrund sei es für die KMK jetzt möglich, der Einigung zuzustimmen, obwohl die allgemeinbildenden Schulabschlüsse bis hin zum Abitur bis auf weiteres im DQR nicht zugeordnet werden. Grund der Blockade war also die Einordnung der allgemeinbildenden Schulabschlüsse, insbesondere des Abiturs: Trotz mehrjähriger intensiver Entwicklung, Verhandlung und Erprobung hatte die KMK auf ihrer 335. Plenarsitzung im Oktober 2011 in Berlin beschlossen, eine Zuordnung sowohl des Abiturs wie auch anderer Hochschulzugangsberechtigungen auf Niveau 5 des DQR zu fordern⁷¹ und diese „übereinstimmende Position aller Kultusminister“ den Sozialpartnern zu erläutern (KMK 2011). Entsprechende Abschlüsse aus dem Bereich der Berufsbildung, so schlug die KMK vor, sollten ebenso „angemessen bewertet“ (ebd.) werden. Nach Informationen der DPA sollte dies je-

70 So befasste sich im August 2011 die bis dahin zurückhaltende Wirtschaftsministerkonferenz mit der Frage der Zuordnung und formulierte die deutliche Erwartung, die allgemeine wie fachgebundene Hochschulreife gemeinsam mit dualen Ausbildungsberufen auf Stufe vier zu verorten (Deutscher Bundestag 2012; vgl. Esser 2012, S. 48). Dies markiert einerseits die weitgehende Isolation der KMK, belegt aber auch die in Kapitel 10.3.1 angesprochene strategische Verbindung der Sozialpartner zu den Wirtschaftsressorts der Länder.

71 Wie oben bereits ausgeführt wurde, handelt es sich bei der Einordnung des deutschen Abiturs um einen Punkt, der bereits recht früh im Prozess als konflikthaft auffiel. Offenbar bricht gerade an dieser Stelle die Frage der Gleichwertigkeit beruflicher und allgemeiner Bildungsergebnisse besonders deutlich auf, was nicht zuletzt an der erheblichen Symbolkraft des Abiturs liegen mag.

doch nur für eine kleine Anzahl besonders anspruchsvoller Ausbildungen zu treffen. Für Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerverbände stellte diese Forderung einen inakzeptablen Vorschlag dar, der im Gegensatz zu den bislang im Arbeitskreis DQR gemeinsam getroffenen Vereinbarungen zur Ausgestaltung des Deutschen Qualifikationsrahmens stand. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände reagierten prompt⁷² und in bemerkenswerter Einigkeit. In einem gemeinsamen Brief an die Bundesministerin Schavan wiesen die beiden Vorsitzenden Sommer (DGB) und Kentzler (ZDH) auf den hohen Stellenwert des DQR und den drohenden Attraktivitätsverlust der dualen Ausbildung insgesamt bei einer Einstufung entsprechend des Vorschlags der Kultusminister hin. In klaren Worten brachten sie daher die Ablehnung des Vorschlags zum Ausdruck und drohten mit einem Ende der Beteiligung von Sozialpartnern und Wirtschaftsverbänden am Projekt DQR.

Die Medien, die bis zu diesem Zeitpunkt kaum über die Entwicklung des Qualifikationsrahmens berichtet hatten, griffen diesen Konflikt auf und spitzten die Botschaft entsprechend zu, beispielsweise titelte *Spiegel-Online* „Kultusminister finden Abi wertvoller als Lehre“ (Böhm 2011). Was über die gesamte Entwicklungsphase vermieden konnte (s. o.), stand nun offen im Raum: Maßgebliche Akteure drohten offen mit dem Ende ihrer Mitarbeit, was in diesem Fall dem Scheitern des Deutschen Qualifikationsrahmens entsprochen haben dürfte.

Der angesprochene Kompromiss schließlich wurde außerhalb der Entwicklungsgremien vereinbart. Auf Einladung des KMK-Vorsitzenden kamen die Spitzenvertreter eines Teils der am Entwicklungsprozess beteiligten Akteure zusammen⁷³ und vereinbarten, keine Berufsbildungsqualifikationen auf Niveau 5 und die allgemeinbildenden Schulabschlüsse bis auf weiteres gar nicht im DQR zu verorten. Nach Ablauf einer Fünfjahresfrist (also 2017) sollen dann alle Zuordnungen „unter Maßgabe der Gleichwertigkeit allgemeiner und beruflicher Bildung [...] erneut beraten und gemeinsam entschieden“ werden (BMBF et al. 2012, S. 2). Dabei sollen auch die europäischen Entwicklungen berücksichtigt werden und höhere Einstufungen ausdrücklich geprüft werden. Noch ausstehende Zuordnungen wurden in den Arbeitskreis DQR zurückverwiesen.

Mit der Vorlage der gemeinsamen Vereinbarung der Spitzenvertreter konnte der eigentliche Entwicklungsprozess des DQR als abgeschlossen betrachtet

72 Da der Vorstoß der KMK bereits im Vorfeld der Plenarsitzung bekannt wurde, muss davon ausgegangen werden, dass die Reaktion der beiden Sozialpartnerspitzen, die auf den 13.10.2011 datiert, zum Zeitpunkt der Beschlussfassung vorlag. Die KMK wusste also um die Konsequenzen ihres Handelns und hat sich dennoch entsprechend entschieden.

73 Beteiligt waren BMBF und BMWi für die Bundesebene, KMK und Wirtschaftsministerkonferenz als Vertreter der Länder, sowie als nichtstaatliche Akteure ZDH, BDA, DIHK, DGB und BIBB.

werden. Die daran anschließende Zuordnung von Qualifikationen sowie die Referenzierung des DQR zum EQR fielen bereits in die Implementation und waren damit im Rahmen dieser Arbeit nicht mehr relevant.

6.5 Zwischenfazit zur Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens

Zusammenfassend kann für den Entwicklungsprozess des DQR festgehalten werden, dass dieser im direkten Vergleich zu den beiden anderen Prozessen den höchsten Innovationsgrad erreicht hat. Dies gilt aus zwei Perspektiven – sowohl, wenn man den ausgehandelten DQR mit der europäischen Vorgabe vergleicht, als auch, wenn man auf das Veränderungspotenzial im deutschen Bildungssystem blickt. Drei Punkte stehen für den Neuigkeitswert des DQR:

- Die generelle Gleichwertigkeit von Qualifikationen aus verschiedenen Teilen des Bildungssystems,
- ein eigenständiger Kompetenzbegriff mit Schwerpunkt auf dem Konzept der Handlungskompetenz,
- ein alternatives Deskriptorenset in der sog. Vier-Säulen-Struktur.

Wenn man den Bogen zurück zum Ausgangspunkt dieser Arbeit schlägt, so war gerade die deutsche Rezeption des europäischen Impulses zunächst durch auffallend viel Konfliktpotenzial gekennzeichnet. Die Akteure aus der Steuerung des Bildungssystems waren konfrontiert mit der Herausforderung, eine nationale Kopplung an den institutionell unpassenden EQR zu realisieren. In dem pluralen und durch unterschiedliche Steuerungskonstellationen gekennzeichneten Feld waren die Konsequenzen dieses komplexen Projekts kaum absehbar; die Erwartungen der verschiedenen Akteure reichten von Ablehnung (Drexel 2005) bis zu Befürwortung (Gesamtmetall et al. 2005) der Initiative. Von den Verantwortlichen wurde eine Strategie der Nichtbeachtung jedoch grundsätzlich abgelehnt – zu groß erschien das Risiko, im europäischen Vergleich als Verweigerer und Innovationsverhinderer dazustehen.

In dieser Situation wurde die folgenreiche Entscheidung getroffen, die unterschiedlichen Stakeholder des Bildungssystems in einem Arbeitsgremium in die Entwicklung einzubinden. Damit, so die Hoffnung, sollte gewissermaßen die Pluralität des deutschen Bildungswesens und seiner Steuerungsarrangements kurzgeschlossen werden. Eine in diesem Gremium möglichst konsensual erzeugte Einigung könnte schließlich in der Umsetzung kaum auf Widerspruch stoßen. Die Zusammensetzung des Gremiums geriet dabei, wie oben gezeigt wurde, zur Weichenstellung. Indem bestehende Steuerungskonstellationen als

„Blaupause“ für den Arbeitskreis DQR genutzt wurden, bildete dieser ein erhebliches Übergewicht der Berufsbildungsakteure ab. Diese erhielten als Gruppe großen Einfluss auf die Ausgestaltung des DQR, was einerseits an geschicktem strategischem Handeln lag, andererseits aber auch mit günstigen strukturellen Rahmenbedingungen in Verbindung zu bringen ist: Die „Epistemic Community“ (Haas 1992; Schubert 2003, S. 311 f.) der Berufsbildungsexperten konnte in einer relativ unklaren Entscheidungssituation einen Lösungsweg vorschlagen und bot zugleich eine gewisse Sicherheit für dessen Akzeptanz in der wichtigen Anwendungssphäre Arbeitswelt. Weitere Argumente sprachen für den Vorschlag: Er entsprach den Vorstellungen der politisch Verantwortlichen in Bund und Ländern nach einer zügigen und niederschweligen Umsetzung des EQR und enthielt keine absehbaren redistributiven Elemente.

Im Gegensatz zu den Berufsbildungsakteuren waren die Vertreter der anderen Bildungsbereiche im Entwicklungsprozess strukturell mehrfach benachteiligt (s. o.). Geringere verbandliche Ressourcen und eine diffuse Anwendungssphäre machten ein machtvolles Auftreten im Entwicklungsprozess zusätzlich schwer. Zudem existierten, so zumindest der Eindruck der befragten Akteure, kaum klare Gestaltungsabsichten, die als Alternative zum Vorschlag der Berufsbildungsakteure diskutiert werden konnten. Als Beleg hierfür ist die Zustimmung zur nachrangigen Bearbeitung des nonformalen und informellen Lernens zu werten, die einem inhaltlichen Ausschluss der Weiterbildungsvertreter gleichkam. Im Prozessverlauf spielten die Bildungsbereiche Schule sowie Erwachsenenbildung/Weiterbildung eine geringe Rolle. Etwas mehr Einfluss konnte die Hochschuleseite geltend machen. Nach der Sicherung der mit der Bologna-Reform eingeführten, dreistufigen Einordnung, waren jedoch keine unmittelbaren Einflüsse des DQR im Hochschulbereich zu erwarten, entsprechend gering war das Interesse der Akteure aus diesem Bereich.

So konnten sich schließlich die Vertreter der Berufsbildung, begünstigt durch den engen Zeitplan, die inhaltlich voraussetzungsvolle Thematik und die heterogene Akteurkonstellation weitgehend durchsetzen. Die Gestaltungsunfähigkeit des Staates wurde damit von nichtstaatlichen Akteuren kompensiert.

Bemerkenswerterweise war es die Kultusministerkonferenz, die zum Ende des Prozesses einen Affront riskiert. Dort schien erst zu einem recht späten Zeitpunkt klar geworden zu sein, welches Potenzial die in den DQR-Vorschlag hineinverhandelte Gleichwertigkeits-Festlegung hat. Die Zuordnung des Abiturs auf einem Level mit Berufsbildungsabschlüssen war für die Ländervertreter offenbar nicht akzeptabel. Um die erzielte Einigung im Arbeitskreis DQR zu retten, kam es schließlich als Kompromiss zwischen Sozialpartnern, Bund und Ländern zur Exklusion der allgemeinbildenden Schule aus dem DQR.

Die durchaus beachtlichen Innovationen unter Einfluss der Berufsbildung wurden letztlich durch eine mehrfach begrenzte Reichweite des Deutschen Qualifikationsrahmens gleichsam erkaufte. Der DQR bezieht sich nun vorrangig auf Qualifikationen aus formalen Lernkontexten der Berufsbildung und der Hochschule. Die Realisierung eines alle Bildungsbereiche umfassenden Orientierungssystems steht damit noch aus.

7 Vergleichende Zusammenschau: Nationale Qualifikationsrahmen in dualen Berufsbildungssystemen

7.1 Theoretische Optionen nationaler Politik in der Rezeption des EQR

Die zurückliegenden drei Kapitel hatten jeweils einen konkreten, nationalen Entwicklungsprozess zum Gegenstand. Obwohl allen drei Fallstudien dieselbe Struktur zu Grunde gelegt wurde, war maßgebliches Ziel die Rekonstruktion des jeweiligen politischen Vorgangs. Der nun anschließende Teil geht über die Eigenheiten des Einzelfalls hinaus und versucht, die gewonnenen Erkenntnisse zu generalisieren. Die leitende Frage dazu lautet, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede die drei Fälle aufweisen und wie diese erklärt werden können.

Dazu ist es hilfreich, sich der Umsetzung des EQR in nationale Systeme aus einer theoretischen Richtung zu nähern. Im Eingangsteil dieser Arbeit wurde bereits kurz auf die Perspektive der politikwissenschaftlichen Europäisierungsforschung eingegangen, die für derartige Prozesse analytische Begrifflichkeiten vorhält. Fragt man nach der Art und Weise der Umsetzung eines politischen Impulses der europäischen Ebene in den nationalen Systemen, so können mit Radaelli (2003, S. 37 f.) die nationalen Politiken auf einer Skala zwischen Retrenchment und Transformation beschrieben werden. Zwischen den beiden Polen aus aktiver Zurückweisung des europäischen Impulses mit gegensätzlichem Verhalten und fundamentalem Wandel nationaler Politik unter dem europäischen Einfluss sind analytisch zwei weitere Abstufungen zu trennen. Radaelli spricht hier von Inertia, verstanden als Nichtbeachtung des übernationalen Einflusses und daher ausbleibendem Wandel der nationalen Politik, und Absorption, als eher graduellen Wandel durch Anpassung nationaler Politik an europäische Vorgaben. Durch die Gestalt des EQR als freiwillige und selbstverpflichtende Vereinbarung ist leicht nachvollziehbar, dass die nationalen Politiken kaum den Charakter eines Retrenchments annehmen können. Obwohl eine grundsätzliche Abgrenzung nationaler Politik gegenüber dem EQR prinzipiell denkbar ist, so wäre in diesem (hypothetischen) Fall wohl kaum mit Zustimmung zu der Vereinbarung zu rechnen. Gleichwohl gab es zumindest in der frühen deutschen Diskussion Stimmen, die klar für die Option Retrenchment votierten (exemplarisch Drexel 2005) – diese konnten sich aber nicht

durchsetzen. Damit verblieben ab dem Zeitpunkt der Zustimmung zum EQR drei Optionen nationalen Handelns, wie Abbildung 12 zeigt.⁷⁴

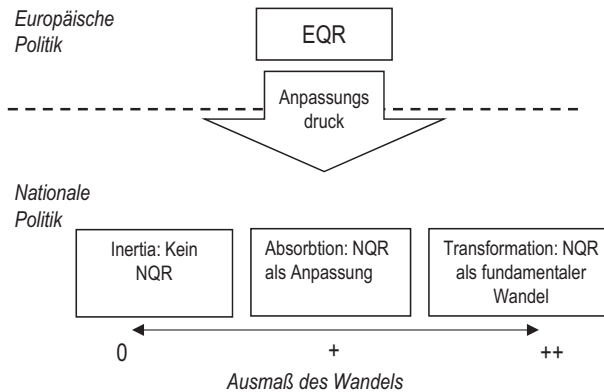


Abb. 12: Optionen nationaler Politik im Umgang mit dem EQR (eigene Erstellung)

Für die drei Fallstudien gilt, dass auch die Option Inertia empirisch keine Bedeutung hatte. Grundlegender Wandel entsprechend Radaellis Transformation findet sich zwar in den nationalen Umsetzungen des EQR,⁷⁵ allerdings ebenfalls nicht in den hier untersuchten Fällen. Die Art des Umgangs mit dem europäischen Politikimpuls entspricht in allen drei Fällen der Option Absorption.

Dass Europäisierung stattfindet und diese als Absorption beschrieben werden kann, ist indes wenig überraschend. Vielmehr bestätigt sich hier eine institutionalistische Grunderkenntnis, nämlich, dass fundamentaler Wandel unter Bedingungen starker Institutionalisierung die Ausnahme bzw. allmähliche Veränderung der Regelfall ist (exemplarisch North 1992, S. 120). Weil die untersuchten Fälle über stark ausdifferenzierte und über lange Jahre entwickelte Berufsbildungssysteme verfügen, war hier also nicht mit grundlegenden Reformen im Zuge der EQR-Umsetzung zu rechnen.

74 Eine ähnliche Unterscheidung entwickelt Raffae bezogen auf die Intention von Qualifikationsrahmen. Er differenziert zwischen Communications Frameworks, Reforming und Transformational Frameworks. Während erste keine institutionelle Veränderung innerhalb des Qualifikationssystems anstreben, sondern lediglich Transparenz und Verständnis fördern wollen, anerkennen zweite zwar das bestehende System, verfolgen aber klar Ziele institutioneller Veränderung. Letzte gehen hier noch weiter und zielen auf grundlegenden Wandel. Sie gehen folgerichtig von einem zukünftigen, angestrebten Qualifikationssystem aus und definieren Voraussetzungen für Qualifikationen innerhalb dieses Systems (2009, S. 25).

75 Dies ist der Fall in den Teilnehmerländern Kroatien oder Polen, die mit der Entwicklung und Einführung ihrer NQR ausdrücklich reformatorische Ziele verfolgten (Cedefop 2011, S. 14).

7.2 Vergleich der Politikergebnisse

Die Charakterisierung aller drei NQR-Entwicklungen in der Kategorie Absorbti-on ist jedoch recht grob. Zu stark variieren die Fälle unter den unterschiedlichst-en Gesichtspunkten, wie die Fallstudien deutlich gemacht haben. Von dieser generellen Feststellung ausgehend erscheint es daher lohnend, weitere Details der Entwicklungsergebnisse in den Blick zu nehmen. Hier kann zunächst da-nach gefragt werden, ob die beobachtbare Europäisierung parallel verläuft und damit zu einer Harmonisierung nationaler Politik führt. Stellt man die Einzelbe-funde nebeneinander, so kann auch diese Frage zunächst bejaht werden. Die Entwicklung und Einführung nationaler Qualifikationsrahmen verlief in den drei Fällen bezüglich der Policy-Dimension zumindest oberflächlich konvergent. Indizien für diese Feststellung finden sich in der achtsstufigen Gestalt der natio-nalen Rahmen wie auch der Zuordnung einzelner, beispielhafter Qualifikatio-nen, auch wenn in den nationalen Diskursen durchaus andere Vorschläge exis-tierten (beispielhaft der frühe Vorschlag deutscher Wirtschaftsverbände für einen sechsstufigen NQR, vgl. 10.3.2). Taucht man jedoch etwas weiter in die einzelnen Inhalte der nationalen Politiken ein, so muss das oberflächliche Bild der Konvergenz korrigiert werden, vielmehr lassen sich dann klare nationale Prägungen feststellen. Dies gilt einerseits für die Deskriptorentabellen, wo ins-besondere der deutsche Fall nicht nur im hier untersuchten Sample sondern unter allen Teilnehmerstaaten eine Sonderstellung einnimmt, andererseits wird dies sehr deutlich in der relativen Verortung beruflicher Qualifikationen. Für diesen Punkt erscheint es hilfreich, die drei Politikergebnisse kurz zu rekapitu-lieren:

- Der dänische NQR verortet Berufsausbildungsabschlüsse auf den Levels 2 bis 5. Die überwiegende Mehrheit wird jedoch auf Level 4 und damit analog zu allgemeinbildenden Qualifikationen der Sekundarstufe II verortet. Dieselben Stufen finden auch für Qualifikationen der beruflichen Weiterbildung Anwendung, die oberen Levels 6 bis 8 sind ausschließlich akademischen Qualifikationen vorbehalten (The Danish Evaluation Institu-te 2011, S. 18). Der Geltungsbereich des dänischen NQR umfasst alle öf-fentlich anerkannten Qualifikationen, die auf der Grundlage eines Geset-zes oder einer Verwaltungsvorschrift vergeben werden (ebd., S. 13). Ergebnisse non-formaler und informeller Lernprozesse werden nicht di-rekt im NQR abgebildet, können aber über ein System der Validierung, insbesondere sogenannte „prior learning assessments“ (ebd., S. 41) formalisiert und dann ebenfalls im NQR verortet werden.
- In Österreich werden Berufsausbildungsabschlüsse auf den Niveaus 3 bis 5 verortet. Ähnlich zu Dänemark findet sich auch hier das Gros der Be-

rufsabschlüsse in Niveau 4. Der entsprechende Deskriptor setzt dabei ausdrücklich „Universitätsreife oder [...] Kenntnisse zur unmittelbaren Ausübung eines Berufs“ gleich (BMUKK und BMWF 2011, S. 60). Jenseits Niveau 5 werden im österreichischen NQR zwei getrennte Deskriptorensätze (das sogenannte Y-Modell) verwendet. Nicht-akademische Qualifikationen wie Handwerksmeister oder Baumeister erreichen die Qualifikationsniveaus 6 und 7, sind aber durch Anwendung eines anderen Deskriptorensatzes von akademischen Abschlüssen unterschieden. Der österreichische NQR umfasst bisher nur formale Qualifikationen (Korridor 1). Qualifikationen aus nicht-formalen und informellen Lernkontexten sollen im NQR ebenfalls erfasst werden, Im Detail wird darüber in Österreich aber erst nachgelagert in den sogenannten Entwicklungskorridoren 2 und 3 entschieden.

- Der Deutsche Qualifikationsrahmen beschreibt Abschlüsse beruflicher Erstausbildung auf den Niveaus 3 und 4. Ursprünglich war für besonders anspruchsvolle Berufsqualifikationen eine Zuordnung auf Niveau 5 vorgesehen, dies wurde jedoch im Zuge des finalen Kompromisses revidiert. In diesem Zusammenhang wurde auch entschieden, dass allgemeinbildende Schulabschlüsse bis auf Weiteres nicht vom DQR abgedeckt werden sollen – eine Aussage zur Relation zwischen Berufsbildung und Allgemeinbildung wie in Dänemark und Österreich wurde damit umgangen (BMBF et al. 2012). Auf den Niveaus 6 bis 8 werden im DQR sowohl die akademischen Qualifikationen, als auch berufliche Qualifikationen verortet. So beschreibt z. B. Niveau 6 Bachelor, Meister und Fachwirte als gleichwertig. Damit sind im DQR alle Qualifikationsniveaus grundsätzlich auch ohne den Besuch einer Hochschule erreichbar. Lernergebnisse aus non-formalen und informellen Kontexten sollen im DQR ebenfalls auf allen Stufen erfasst werden (AK DQR 2012), bislang beschränkt sich dessen Geltung aber auf formale Qualifikationen.

Für das Maß der Outcome-Orientierung in den entstandenen nationalen Qualifikationsrahmen kann ebenfalls erhebliche Divergenz festgestellt werden. Obwohl alle drei Rahmen dieses Prinzip als Grundlage betonen, sprechen die pauschale Zuordnung von Qualifikationstypen zu bestimmten Niveaus wie auch die politische Entscheidung über einzelne Zuordnungen eine andere Sprache und verweisen auf die begrenzte Wirksamkeit dieses Steuerungsprinzips gegenüber interessengeleiteten Auseinandersetzungen (vgl. Gössling und Sloane 2012). Zudem verweist der Befund unterschiedlich ausgeprägter Outcome-Orientierung auf den Stellenwert zunächst nachrangig erscheinender Rahmenbedingungen: Wo, wie in Dänemark, die Lernergebnis-Orientierung in den Curricula bereits weitgehend realisiert war, konnte darauf aufgebaut werden. Wo

Input-orientierte Steuerungsformen, wie in Deutschland, dominant waren, entstand in der Entwicklung eine Leerstelle, die gleichsam Raum für politische Ausdeutung bot.

Damit muss auch die Frage nach der Harmonisierung nationaler Bildungspolitik durch den EQR-Prozess differenziert bewertet werden. Sicherlich kann, wenn man die Gleichförmigkeit betonen möchte, die Entwicklung und Einführung nationaler Qualifikationsrahmen als Prozess der Harmonisierung begriffen werden, insofern hier durch einen einheitlichen Impuls auf der europäischen Ebene analoge nationale Prozesse ausgelöst wurden, die zumindest in einigen Merkmalen auch in konvergente Policies mündeten.⁷⁶ Allerdings lassen sich doch auch erhebliche nationale Besonderheiten identifizieren, die eher für konkurrierende Lösungen als für Harmonie sprechen. Diese auf Abgrenzung zielende Interpretation findet sich auch bei verschiedenen nationalen Politikakteuren, die in den Interviews nach dem Stellenwert transnationaler Austauschprozesse gefragt wurden. Insbesondere die österreichische Lösung der Y-Struktur des NQR wurde aus der deutschen wie dänischen Perspektive als negatives Beispiel aufgefasst. Jedenfalls konnte in den hier untersuchten Fällen kein grundsätzlicher „wish for convergence“ festgestellt werden (Cedefop 2011, S. 18).

Zusammenfassend können für die entstandenen Politikergebnisse in einem ersten Schritt also drei Punkte festgehalten werden:

1. Die Umsetzung des EQR bedeutete in den untersuchten Fällen eine schrittweise Europäisierung der Bildungspolitik.
2. In der Policy-Dimension verliefen die nationalen Entwicklungen oberflächlich konvergent.
3. Im Detail weisen die nationalen Policies aber z. T. erhebliche Unterschiede auf, vor allem, was den genutzten Deskriptorensatz, den Geltungsbereich des Rahmens, die relative Verortung von Qualifikationen aus unterschiedlichen Bildungsbereichen und den Durchdringungsgrad des Prinzips der Outcome-Orientierung angeht.

Hier anschließend kommt eine erneute Bewertung hinsichtlich des erreichten Ausmaßes politischen Wandels bzw. des Innovationsgrades der entwickelten NQR zu einem anderen, differenzierteren Ergebnis, als dies zunächst der Fall war. Dies gilt in zwei Dimensionen – hinsichtlich der Eigenständigkeit des beschlossenen NQR zum EQR und hinsichtlich des Innovationspotenzials für die

⁷⁶ Diese Perspektive wird sehr stark von den Fortschrittsberichten zur Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen betont. So befindet der letzte Bericht des Cedefop, aller Differenzen im Detail zum Trotz lasse sich in den Grundprinzipien und Lösungen der nationalen Qualifikationsrahmen klare Konvergenz erkennen (vgl. Cedefop 2011, S. 9).

nationale Politik. Die folgende Abbildung 13 verortet die drei Fälle hinsichtlich beider Dimensionen. Die gewählte Darstellung ist dabei freilich keineswegs absolut zu verstehen, sondern dient nur der Differenzierung zwischen den drei hier untersuchten Fällen. So kann hier weder abgelesen werden, dass in zwei Fällen identische Innovationen realisiert wurden, noch dass der tatsächliche Innovationsgrad einem erreichbaren Maximum entspricht.

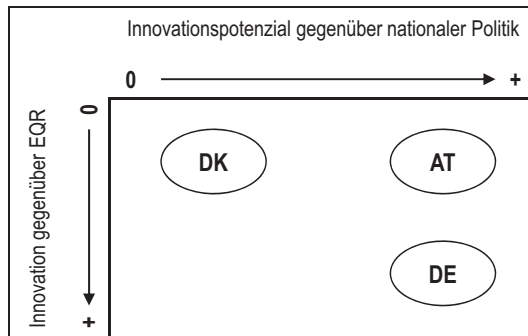


Abb. 13: Innovationsgrad der untersuchten NQR (eigene Erstellung)

Für den dänischen wie den österreichischen NQR gilt gleichermaßen, dass sie explizit in weitgehender Übereinstimmung mit dem EQR entwickelt wurden. Beide Rahmen nutzen denselben Deskriptorensatz wie der EQR bzw. weichen hier nur in Details ab. Diese Beurteilung mag zunächst erstaunen, weil der österreichische Rahmen durch seine Y-Struktur zunächst erheblich eigenständiger wirkt, m. E. ist dies aber lediglich eine deklaratorische Differenz, denn auch der EQR schließt für die Niveaus 5 bis 8 die Anwendung der Dublin-Deskriptoren mit ein (Europäisches Parlament und Rat 2008, Anhang II). Der Deutsche Qualifikationsrahmen weist mit der sogenannten Vier-Säulen-Struktur und dem hieraus abgeleiteten eigenständigen Deskriptorensatz eine doch deutliche Differenz zum EQR auf.

Auch bezüglich der zweiten Dimension ist der dänische NQR als verhältnismäßig wenig innovativ zu charakterisieren. Wie in der Fallstudie gezeigt werden konnte, ist die Einführung eines Qualifikationsrahmens als Gestaltungswerkzeug zwar neu für das dänische System, kann aber hinsichtlich der zentralen Politikinhalte als Fortschreibung vorhandener Entwicklungen aufgefasst werden (vgl. Cort 2011, S. 163; Rasmussen und Werler 2010, S. 169f.). Für Österreich wie Deutschland gilt dagegen, dass nicht nur die Form eines bildungsbereichsübergreifenden Qualifikationsrahmens, sondern auch die zentralen Inhalte dieser Politik deutlichen Innovationscharakter hatten. Beispielhaft zeigt sich dies an der in beiden Fällen aufgekommenen Diskussion um eine Korrektur

tur der bislang bestehenden Bewertungsunterschiede zwischen beruflichen und akademischen Qualifikationen sowie im Topos der Durchlässigkeit zwischen den unterschiedlichen Bildungsbereichen – einem Punkt, der im dänischen System auch vor der Diskussion um einen NQR bereits umfassend realisiert war.

7.3 Vergleich der Politikprozesse

Der Vorteil des in dieser Studie gewählten, prozessrekonstruktiven Vorgehens liegt darin, dass hinter die dargestellten Politikergebnisse geblickt werden kann und so Einflussfaktoren für deren Zustandekommen sichtbar werden. Für den Prozess zwischen Politikanlass und Politikergebnis wurden Faktoren in drei Bereichen als bedeutsam identifiziert und in den Fallstudien herausgearbeitet: Institutionelle Rahmenbedingungen, Akteure und politische Interaktion. Die zentralen Befunde dazu fasst in abstrahierter Form Abbildung 14 nochmals zusammen.

Institutioneller Rahmen des Entwicklungsprozesses						
	Fallstudie I (DK)	Fallstudie II (AT)	Fallstudie III (DE)			
Zeitlicher Rahmen	Beginn 2007 Beschluss NQR 2009 Implementierung 2010 Referenzierung und Abschluss 2010	Beginn 2005 Beschluss NQR 2009 Referenzierung 2011 Abschluss steht aus (geplant 2013)	Beginn 2005 Beschluss NQR 2011 bzw. 2012 Referenzierung 2012 Abschluss steht aus (keine Festlegung)			
Verantwortliche(r) Akteur(e)	UVM, drei weitere Ministerien	BMUKK, BMWF	BMBF, KMK			
Entwicklungsgremien	Interministerielle Arbeitsgruppe	Steuerungsgruppe NQR (Konsenspflicht)		Bund-Länder-Koordinierungsgruppe, Arbeitskreis DQR (Konsenspflicht), Redaktionsgruppe im AK DQR		
Agendasetting	Beschränkung auf formale und öffentlich-anerkannte Qualifikationen Klare Trennung zwischen Politikformulierung und -implementation	Drei Entwicklungskorridore, zunächst Bearbeitung K1 (formale Qualifikationen), Prozessphasen gehen ineinander über	Zunächst Beschränkung auf formale Qualifikationen, Prozessphasen gehen ineinander über			
Prozessöffentlichkeit	gering (wesentliche Prozessteile nur in Ministerien)	sehr hoch (Konsultationsprozesse!)	mittelhoch (viele Akteure beteiligt, jedoch vorwiegend Expertenthema)			
Instit. Beteiligung Sozialpartnerverbände	Information im REU, Beteiligung auf einmaligem Seminar, Verantwortung für Implementation des Entwicklungsergebnisses	Volle Mitgliedschaft in der Steuerungsgruppe,	Volle Mitgliedschaft im AK DQR, zusätzlich je ein Vertreter in der Redaktionsgruppe			
Instit. Beteiligung anderer nichtstaatlicher Akteure	Nicht relevant	Hochschulverbände: Kooptation in Steuerungsgruppe	Versch. Akteure Mitglied im AK DQR, HRK: ein Vertreter in der Redaktionsgruppe			

Abb. 14: Gegenüberstellung der drei Entwicklungsprozesse anhand Befunden aus den Fallstudien (eigene Erstellung)

Interessen staatlicher Akteure	Fallstudie I (DK)	Fallstudie II (AT)	Fallstudie III (DE)
	Fortschreibung laufender Reformen (v. a. Transparenz, Vergleichbarkeit, Wegweiser-Funktion), Erfolg Kopenhagen-Prozess	BMUKK (Berufbildungssektion): Anerkennung Bildungsleistungen der Berufsbildung BMWf: Erhalt der Bologna-Zuordnungen Beide: Verbesserte Transparenz, Qualifikationen im Ausland angemessen darstellen	BMBF: unklare inhaltliche Interessen KMK: Qualifikationen im Ausland angemessen darstellen Beide: erfolgreicher Prozessabschluss, keine gesetzliche Regelung
	Charakter und Interessen Berufsbildungsakteure	Koordiniertes Auftreten bei grundsätzlicher Befürwortung von Berufsbildungsreformen. Geringes Interesse bis Skepsis gegenüber dem NQR in dieser Form DA/DI: kein erkennbarer Nutzen und Gefahr einer Deflexibilisierung LO: Ablehnung modularisierter Qualifikationen (in NQR fixiert)	Zunächst divergierende Einzelinteressen, dann hochkoordiniertes Auftreten durch umfangreiche Abstimmung (BIBB-HA) Geteiltes Interesse: Gleichwertigkeit allgemeiner und beruflicher Bildung
	Charakter und Interessen anderer nichtstaatlicher Akteure	Nicht relevant	HRK: Beibehaltung Dublin-Deskriptoren für akademische Qualifikationen übrige Akteure: geringe Ressourcenausstattung, schwache Interessen
	Konfliktlinien	Ministerium vs. Berufsbildung BMUKK vs. BMWf (Parteipolitik)	Allgemeinbildung vs. Berufsbildung

Akteure, Interessen, Konflikte

Abb. 14: (Fortsetzung)

Handlungsverlauf, Interaktionsmodus				
Fallstudie I (DK)		Fallstudie II (AT)		Fallstudie III (DE)
Situation Entwicklungsbeginn	NQR als Weiterführung laufender Reformen Verbindung mit Einführung von Bologna-Rahmen und beruflicher Teilqualifikationen, beide mit Konflikten zwischen Ministerien und Sozialpartnern	NQR als neuartiger Impuls wird sehr positiv aufgenommen. Früher Konsens zur Entwicklung eines eng am EQR orientierten NQR.	NQR als neuartiger Impuls löst früh intensiven Diskurs der Berufsbildungsakteure aus. Staatliche Akteure verzichten auf strategische Einigung und damit auf eigenen Gestaltungsanspruch.	
Handlungsverlauf	Einrichtung interministerielle Arbeitsgruppe, Forderung der Sozialpartner nach umfassender Beteiligung abgelehnt. Diese bestehen nicht auf Einbeziehung. Information nichtstaatlicher Akteure erst, als die wesentlichen Entscheidungen getroffen waren. Branchenfachausschüsse setzen Implementation ohne nennenswerten Widerstand um.	Einrichtung Steuerungsgruppe unter Rückgriff auf bestehende korporatistische Arrangements. Starke Versachlichung durch umfassende wissenschaftliche Fundierung. Später Blockade durch Hochschulvertreter. Eskalation auf ministeriale Ebene, dort Kompromissfindung, Beschlussfassung im Ministerrat, dadurch Versachlichung und Fortführung des Prozesses in Steuerungsgruppe	Einrichtung AK-DQR ist ungewöhnlich. Zusammensetzung mit ausgeprägter Asymmetrie: Privilegierte Berufsbildungsakteure treiben Entwicklung inhaltlich voran, andere Akteure sind von Komplexität und Tempo überfordert. Konflikte manifestieren sich spät. Als kompetenter staatlicher Akteur eskaliert die KMK schließlich Konflikt um Gleichwertigkeit allgemeiner und beruflicher Bildung. Kompromiss ohne Beteiligung anderer Akteure und nur mit erheblicher Einschränkung des Geltungsreichs	Vorwiegend politische Verhandlung, aus der latente Konflikt eskaliert, stehen die erreichten Ergebnisse in Frage. Kompromiss durch politisches Bargaining
Interaktionsmodus	Technische Umsetzung durch Ministerialapparat (hierarchische Steuerung), kein Widerstand der nichtstaatlichen Akteure	Mischform aus technischer Umsetzung und (kollektiv-) Verhandlung in politischer Sphäre, Konfliktlösung durch hierarchische Steuerung		

Abb. 14: (Fortsetzung)

Diese Zusammenfassung zeigt die unterschiedlichen Abweichungen zwischen den drei Fällen, es werden aber auch einige Parallelen deutlich:

- In allen Fällen stimmten die verantwortlichen staatlichen Akteure und die Sozialpartner schon vor Entwicklungsbeginn im Grundsatz darin überein, einen NQR zu entwickeln – auch wenn die hinter dieser Festlegung stehenden Interessen erheblich divergierten.
- Weiterhin ist als Gemeinsamkeit auffällig, dass die Sozialpartnerverbände gemeinsamem und koordiniertem Handeln gegenüber divergierenden Einzelinteressen den Vorzug gegeben haben. Das Maß der Interessenkoordination mag zwar über die Fälle variieren, dennoch lässt sich stets eine strategische Ausrichtung erkennen.
- In allen drei Fällen wurden für die Entwicklung spezifische NQR-Gremien eingerichtet, wenngleich sich deren Charakter erheblich unterschied. Während in Dänemark mit der interministeriellen Arbeitsgruppe nur wenig von den existierenden Strukturen abgewichen wurde, wurden in Deutschland wie Österreich gleich mehrere Arbeitsgremien außerhalb der vorhandenen Strukturen eingerichtet und mit Geschäftsordnungen etc. institutionalisiert.
- Eine weitere Analogie zwischen den Fällen ist, dass im Agendasetting eine Priorisierung des Bereichs der formalen Qualifikationen erfolgte. Von da ausgehend und auf die dortigen Erfahrungen aufbauend sollten die übrigen, nicht-formalen Qualifikationen erst nachgelagert behandelt werden (AT und DE), bzw. nicht-formale Qualifikationen sollen über zusätzliche Instrumente der Anerkennung formalisiert und dann im NQR abbildbar werden (DK).

7.4 Pfadbeginn Entwicklungsauftakt?

Inbesondere die ersten drei der genannten Punkte sind analytisch bedeutsam. Sie ermöglichen es, den Entwicklungsauftakt als Interaktion zwischen zwei Akteuren bzw. Akteursgruppen zu modellieren, indem die maßgeblichen Institutionen des Gesamtprozesses fixiert werden (Abbildung 15). Dieses Verständnis greift die Idee pfadabhängiger Politikprozesse auf (Pierson 2000, vgl. auch Ioannidou 2010, S. 63 ff.). An die zentrale Erkenntnis dieses Konzepts sei an dieser Stelle nochmal erinnert: Politikprozesse weisen meist mehrere Eigenschaften auf, die als selbstverstärkende Mechanismen wirken und für hohe

Kontinuität einmal begonnener Handlungssequenzen sorgen.⁷⁷ Fasst man die durch einen externen Impuls markierten NQR-Entwicklungen als solche Handlungssequenz auf, so folgt daraus, dass Festlegungen insbesondere in der Anfangsphase des Entwicklungsprozesses den Interaktionsmodus prägen und damit während des gesamten weiteren Fortgangs nachwirken. Dies hat schließlich auch Einfluss auf die im Prozess erreichbaren Ergebnisse.

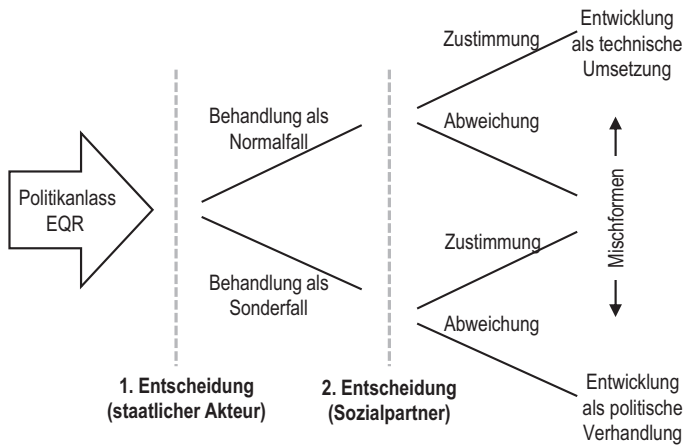


Abb. 15: Entwicklungsauftritt als zweistufige Entscheidung (eigene Erstellung)

Das Modell geht davon aus, dass unter den in allen drei Fällen zutreffenden Rahmenbedingungen

1. einer ausgeprägten tripartistischen Kooperation in der politischen Steuerung der Berufsbildung und
2. einem grundsätzlichen Einverständnis aller drei an diesem Kooperationsverhältnis beteiligten Akteursgruppen

stets die verantwortlichen staatlichen Akteure die erste Entscheidung treffen und damit den Entwicklungsprozess gleichsam eröffnen. Diese Entscheidung fällt jedoch nicht losgelöst, sondern ist als eingebunden in den politischen Diskurs innerhalb des Politikfelds zu verstehen.

Das Feld in Dänemark war durch vorhergehende Reformprozesse geprägt; das UVM verknüpfte die Entwicklung des NQR damit und entschied, dieser Thema-

⁷⁷ Zu den durchaus existenten Möglichkeiten, eingeschlagene Pfade zu verlassen, sei exemplarisch auf einen Beitrag von Collin Crouch und Henry Farrell (Crouch und Farrell 2004) verwiesen, der jedoch nicht im Widerspruch zu dem hier vertretenen Verständnis steht. Für die Argumentation an dieser Stelle ist nur wichtig, dass die konsistentes Handeln innerhalb eines bestehenden Pfades ceteris paribus wahrscheinlicher ist, als dessen Abbruch.

tik keinen Sonderrang einzuräumen. Dies war möglich, weil die Entscheidungssituation durch überaus geringes Interesse der Sozialpartner an der Thematik vorgeprägt war – mutmaßlich hätte ein lebhafter Diskurs zu diesem frühen Zeitpunkt den dänischen Prozessverlauf maßgeblich verändert. Innerhalb dieses als Normalfall definierten Politikprozesses treffen die Sozialpartner die Grundsatzentscheidung, keine eigenständigen Interessen zu formulieren. Die Empirie des dänischen Falles zeigt also eine Situation, in der die Sozialpartnerverbände kaum eigene Interessen für die Entwicklung eines NQR formulierten. Damit wurden die Voraussetzungen für einen im direkten Vergleich zu den beiden anderen Fällen überaus effizienten, technischen Prozess nahe am Interaktionsmodus hierarchischer Steuerung (Scharpf 2006, S. 281 ff.) geschaffen. Es wird deutlich, dass die dänische Sequenz auch als doppelte Nichtentscheidung verstanden werden kann – wenn dies auch nichts am Resultat ändert, so wird doch der intentionale Nimbus etwas zurechtgerückt. Aus dieser, korrigierten, Perspektive erscheint der Entwicklungsverlauf in Dänemark eher als zunächst routinemäßiger Umgang mit dem europäischen Impuls, der sich aus dem geringen Anpassungs- und Problemdruck in einem bereits weitgehend auf individuelle und flexible Bildungskarrieren (Minderop und Pröhl 1999, S. 65; Nielsen 2000) ausgerichteten und durch hohe Konvergenz zur EU-Politik gekennzeichneten System (Cort 2011, S. 161) erklären lässt. Gleichwohl belegten die Statements der befragten Sozialpartnervertreter eine Diskrepanz zwischen ihrer im Entwicklungsverlauf immer negativeren Bewertung des entstehenden NQR und ihrem dennoch zurückhaltenden Agieren, das die disziplinierende Wirkung der prozeduralen Regeln eindrucksvoll illustriert.

Anders der deutsche Entwicklungsprozess: Die frühe Befassung der unterschiedlichen sozialpartnerlichen Verbände mit dem Komplex EQR/ECVET (exemplarisch KWB 2005; Drexel 2005) ging hier der offiziellen Thematisierung voraus. Dennoch bedurfte es der Entscheidung der beiden staatlichen Akteure BMBF und KMK, einen nationalen Entwicklungsprozess aufzusetzen. Es ist anzunehmen, dass die intensive und kontrovers geführte Debatte eine nicht-besondere Behandlung der Thematik verhindert oder doch zumindest unwahrscheinlich gemacht hat. In Deutschland entschieden die staatlichen Akteure daher, die Umsetzung des EQR als Sonderfall zu behandeln, obwohl sie selbst keine eindeutigen inhaltlichen Interessen mit dem Projekt verbanden. Das Gegenteil war bei den Sozialpartnerverbänden der Fall. Diese hatten sich in der Zwischenzeit strategisch koordiniert und auf die Verfolgung des gemeinsamen Ziels Gleichwertigkeit beruflicher und allgemeiner Bildung ausgerichtet. Sie votierten daher für die Verfolgung partikularer Ziele und damit für die Abweichung von der auf bildungsbereichsübergreifenden Konsens zielenden offiziellen Linie. In der Konsequenz wurde dem deutschen Prozess der Verhandlungscharakter als Interaktionsform (Scharpf 2006, S. 197 ff.) eingeschrieben, der

zudem einen inhärenten Konflikt barg. Die geringe staatliche Handlungsfähigkeit (Klenk 2011a) verhinderte zuletzt eine Einigung und führte zu einer mehrfach beschränkten Lösung.

Der Entwicklungsprozess in Österreich zeigte sich als Mischform zwischen den beiden Polen technische Umsetzung und politische Verhandlung. Zu Beginn stand hier wie im deutschen Fall die Entscheidung der staatlichen Akteure, den Anlass als Sonderfall aufzufassen. Hier wird erneut deutlich, dass dies nicht als losgelöste, unitarische Entscheidungssituation zu verstehen ist, sondern vielmehr als diskursives Ergebnis des Politikfeldes, denn wie in der „gesamtosterreichischen Stellungnahme“ (Gehrer 2006, S. 1) festgeschrieben ist, votierten die maßgeblichen Akteure in einem ersten Konsultationsprozess (Luomi-Messerer et al. 2009, S. 42) gemeinsam für dieses Vorgehen. Analytisch fallen damit der erste und der zweite Entscheidungspunkt zusammen, der Entwicklungsprozess wird als ein auf diesen breiten Konsens aufgebauter Sonderfall nationaler Politik realisiert. Bezüglich der Interaktionsform folgt hieraus eine Mischform, die sich zunächst als sachorientierte Kollektivverhandlungen im institutionellen Kontext des relativ verbindlichen Regimes des Austrokorporatismus zeigt (Tálos 2006), nach der Eskalation des Konflikts durch die Hochschulvertreter dann kurzfristig durch hierarchisches Steuerungshandeln der staatlichen Akteure ersetzt wird, um im Anschluss wieder in den Modus von Kollektivverhandlungen zu wechseln.

7.5 Konsequenzen für Prozessverläufe und Ergebnisse

Auf den zurückliegenden Seiten konnte gezeigt werden, dass die drei Fälle maßgeblich durch Weichenstellungen in einem verhältnismäßig kurzen Zeitraum gleich zu Beginn der Umsetzung des EQR geprägt wurden. Abschließend bleibt zu diskutieren, welche Folgen diese frühe Festlegung auf einen Interaktionsmodus im weiteren Entwicklungsverlauf nach sich zog, ob also die Annahme pfadabhängiger Prozesse berechtigt war, und schließlich, worin die Konsequenzen für die Ergebnisse der Entwicklungen bestanden.

Hier ist es zielführend, kurz auf die wesentlichen Differenzen zwischen den beiden herausgearbeiteten Interaktionsformen einzugehen. Verhandlungen auf der einen Seite, so Scharpf (2006, insb. 248), sind gekennzeichnet durch eine relativ hohe Leistungsfähigkeit auf der Suche nach gemeinwohlorientierten Lösungen. In Bezug auf das in der EQR-Umsetzung angelegte zweifache Problem der Verarbeitung externen Anpassungsdrucks und der Koordination verschiedener Interessen stellt dies ohne Frage einen nicht zu vernachlässigenden Vorteil dar. Allerdings, so führt Scharpf weiter aus, wird „diese attraktive Aussicht [...] durch zwei Faktoren eingeschränkt“ (ebd., S. 248). Einerseits

neigten Verhandlungen durch „institutionelle Schutzrechte“ (Petring 2007, S. 422) dazu, den status quo ante zu reproduzieren und so ressourcenstarke Interessengruppen erheblich zu bevorteilen oder Interessengruppen ohne relevante Ressourcen bzw. Fähigkeiten gleich ganz aus der Verhandlungssituation auszuschließen. Beispielhaft wurde dies im geringen Einfluss der Akteure aus dem Bereich der Weiterbildung und der sozialen Arbeit in der Entwicklung des DQR deutlich. Andererseits nennt Scharpf die hohen Transaktionskosten von Verhandlungen als Einschränkung. Hauptproblem hier sei, dass diese Kosten, mit denen die Zustimmung anderer Interessengruppen zu einem Vorschlag gleichsam erkaufte wird, mit steigender Zahl von unabhängigen Verhandlungsteilnehmern exponentiell anwachsen (Scharpf 2006, S. 198). Zwar kann die Problematik hoher Transaktionskosten mit der Vereinbarung konsensualer Einigung und durch Agenda-Setting reduziert werden (wie dies auch in den beiden auf Verhandlung setzenden Fällen beobachtet wurde), dennoch blieben Verhandlungen häufig hinter ihren theoretischen Möglichkeiten zurück, scheiterten ganz oder realisierten bloß unbefriedigende Lösungen (vgl. ebd., S. 248). Im DQR-Prozess lag zudem ein erhebliches Problem darin, dass sogar die an sich schon geringen institutionellen Vorbedingungen von Verhandlungssystemen, vor allem „die Verbindlichkeit ausgehandelter Vereinbarungen“ (ebd., S. 197) nicht als gesichert gelten konnte, sondern durch einen besonders mächtigen Akteur in Frage gestellt wurde. Dieser Schritt der KMK nach dem Abschluss der eigentlichen Entwicklungsverhandlungen wurde von allen anderen Akteuren zu Recht als Affront wahrgenommen und bedeutete, in der Sprache Scharpfs, erhebliche Wohlfahrtsverluste durch die Exklusion der Qualifikationen der allgemeinbildenden Schule aus dem DQR.

Der frühe Konsens in Österreich belegt eine hiervon in zwei maßgeblichen Punkten abweichende, wenngleich ebenfalls als eine Form der Verhandlung organisierte Interaktionsform. Zunächst ist hier die durch eine stärkere Korporierung der Interessen realisierte Reduzierung der Zahl beteiligter Akteure zu nennen, was gleichbedeutend mit geringeren Transaktionskosten ist. Mit der Beschränkung auf die Akteure der Sozialpartnerschaft, die ihrerseits untereinander bereits hochkoordinierte Interessen aufwiesen, entsprach der Entwicklungsprozess zum österreichischen NQR einer klassischen Kollektivverhandlungssituation – und versprach damit die Überwindung des Transaktionskostenproblems. Zudem zeigten sich die staatlichen Akteure in Österreich erheblich handlungsfähiger als in Deutschland. Für die Phasen der Kollektivverhandlung war dieser „Schatten der Hierarchie“ (ebd., S. 323 ff.; Börzel 2008) maßgeblich als die übrigen Akteure disziplinierende Option einer staatlichen Letztregelung (vgl. Mayntz und Scharpf 1995b, S. 29); im Konfliktfall manifestierte sich diese Option und realisierte einen tragfähigen Kompromiss, der die divergierende Interessenlage im Entwicklungsgremium befrieden konnte.

Im dänischen Fall zeigte sich das im Vergleich erheblich höhere Potenzial der Interaktionsform hierarchische Steuerung, „politische Entscheidungen aus einer inklusiven, wohlfahrtsmaximierenden Perspektive zu koordinieren“ (Scharpf 2006, S. 283). Der gesamte Entwicklungsprozess verlief überaus konfliktarm und konnte trotz seines späteren Beginns nicht nur die Phase der Politikformulierung, sondern direkt im Anschluss auch die Implementation und die notwendige Berichterstattung an die EQR-Advisory Group als erster der drei Fälle abschließen. Allerdings ist der Interaktionsmodus an erhebliche Voraussetzungen geknüpft und birgt damit spezifische Probleme. Gegenüber nichtstaatlichen Akteuren verfügt die staatliche Verwaltung in der Regel über einen geringeren Informationsstand zu den Spezifika des Politikfeldes, auch wenn dieses Informationsproblem (vgl. ebd., S. 286 ff.) durch „Ausdifferenzierung der Zuständigkeitsstrukturen“ (Petring 2007, S. 423) reduzierbar ist. Dies ist leicht nachvollziehbar und auch in der Fallstudie zum Danske Kvalifikationsramme for Livslang Læring wurde die Befürchtung der Sozialpartner, der NQR könne zu einer Fehlregulierung der gut funktionierenden Berufsbildung führen, deutlich sichtbar (vgl. Kapitel 8.3.2 u. 8.3.3). Zudem bleibt unklar, ob der hierarchisch erzeugte NQR tatsächlich umfassende, positive Wohlfahrtseffekte

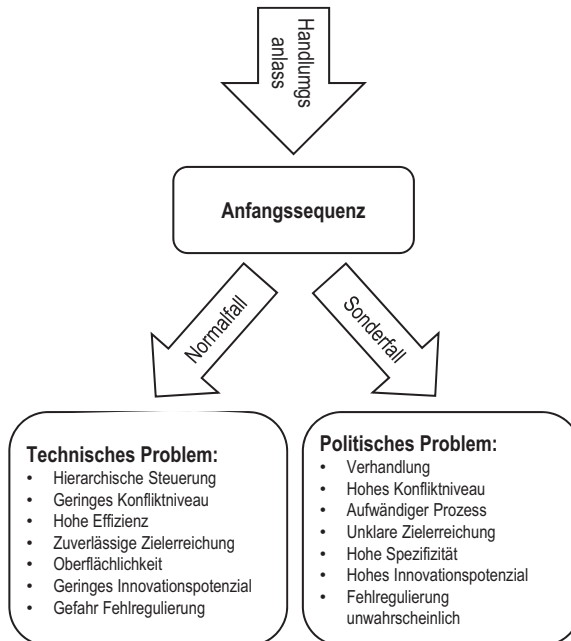


Abb. 16: Entwicklungspfade und angelegte Policy-Eigenschaften (eigene Erstellung)

realisiert, es ist nicht einmal klar, ob dies überhaupt der Interessenlage der staatlichen Akteure entsprach. Dies verweist auf ein zweites, das sogenannte Motivationsproblem (vgl. Scharpf 2006, S. 293 ff.). Indes wurde die Bedeutung der Frühphase des Prozesses hier besonders deutlich. Durch den Verzicht der Sozialpartner auf eine machtvolle Forderung nach Einbeziehung entzog sich der Prozess deren Einfluss fast völlig. Weitere Einflussnahme war fortan kaum mehr möglich, die interministerielle Arbeitsgruppe konnte die Entwicklung im nichtöffentlichen Bereich vorantreiben. Als schließlich das zwischen den staatlichen Akteuren ausgehandelte und in den Ministerien beschlossene Ergebnis vorlag, standen die Sozialpartner dem nach wie vor kritisch gegenüber und verhandelten einige Abschwächungen in den Vorschlag hinein. Für den Fortgang des Prozesses blieb die mangelnde Unterstützung aber weitgehend folgenlos.

Abstrahiert man die Erkenntnisse aus den drei Fällen, so wird deutlich, dass die Festlegung auf eine Interaktionsform durch deren jeweils spezifische Leistungsfähigkeit zugleich bestimmte Formen der erzielbaren Policies vorprägt. Eine eher technische Problemdefinition ermöglicht einen als hierarchische Steuerung umgesetzten Prozess. Dieser ist durch sein geringes Konfliktniveau zugleich relativ effizient und erzielt zuverlässige Ergebnisse. Diese bleiben aber tendenziell oberflächlich und sind wenig innovativ, zudem besteht die Gefahr von Fehlregulierungen. Ein eher politischer, als Verhandlung umgesetzter Prozess verläuft bei gegensätzlichen Interessen konfliktiver und ist damit auch erheblich aufwändiger. Dies bedingt auch eine weniger verlässliche Zielerreichung. Wenn jedoch Ergebnisse erzielt werden, dann sind diese potenziell innovativer und spezifischer, Fehlregulierungen sind weniger wahrscheinlich. Abbildung 16 stellt die beiden alternativen Pfade zusammengefasst nebeneinander.

Diese abstrahierte Gegenüberstellung darf allerdings nicht als Determination des Gesamtprozesses sowie der möglichen Ergebnisse aufgefasst werden. Dies widerspräche gleichermaßen dem Institutionenverständnis des verwendeten Zugriffs (vgl. dazu Kapitel 6.2.2) wie der empirischen Anschauung. Gerade der Fall Österreichs zeigte, dass Mischformen existieren und diese durchaus leistungsfähig sein können. Vielmehr verweisen die beiden gegensätzlichen Pfade auf die Tragweite der institutionellen Ausgestaltung derartiger Entwicklungsarrangements in einer recht knappen Anfangssequenz und können damit strategische Entscheidungen von Akteuren erleichtern. Die Frage nach strategischen Handlungsoptionen ist jedoch Gegenstand der folgenden Schlussbemerkungen.

8 Schlussbemerkungen

Ausgangspunkt dieser Arbeit war die Frage, wie in Deutschland und anderen Fällen mit dual organisierter Berufsbildung (nämlich Dänemark und Österreich) nationale Qualifikationsrahmen entwickelt werden. Die Frage verknüpfte dabei ein durch die lebhafte und durchaus widersprüchlich geführte Debatte in der Frühphase der DQR-Entwicklung gewecktes Interesse mit der Annahme, dass die spezifische Form der Partizipation verbandlich organisierter Interessen der Arbeitnehmer- wie der Arbeitgeberseite in der sogenannten tripartistischen Steuerung der Berufsbildung einen spezifischen Umgang mit derartigen Politikanlässen bedingen könnte, dass sich also möglicherweise hinter allen nationalen Spezifika so etwas wie eine typische Rezeption des EQR beobachten lassen würde.

Dabei wurde eine vorwiegend induktive Forschungsstrategie verfolgt, Ziel dieser Arbeit war also nicht die Überprüfung eines zuvor ausformulierten theoretischen Modells auf dessen Eignung zur Beschreibung des untersuchten Gegenstandes. Stattdessen wurde vom Gegenstand ausgehend nach generalisierbaren Eigenschaften und Wirkzusammenhängen gesucht. Dennoch kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass sich der als theoretischer Rahmen genutzte Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz und Scharpf 1995a; Scharpf 2006) als leistungsfähiges Instrument zur Erfassung und Beschreibung komplexer, durch das Zusammenwirken verschiedener Interessengruppen und die Beteiligung mehrerer politischer Ebenen und inhaltlicher Bezüge in verschiedene Politikfelder charakterisierte Governanceprozesse bewährt hat (exemplarisch Ioannidou 2010). Die weitere Verarbeitung und Verdichtung zu theoretischen Beständen bietet zahlreiche Anknüpfungspunkte für zukünftige Arbeiten.

Tatsächlich wurden in den drei Fällen einige Parallelen identifiziert, die aber hinter die deutlich zahlreicheren Differenzen zurücktraten. Ein erstes Fazit könnte also lauten, dass es augenscheinlich keine, die Systeme dualer Berufsbildung einende Form des Umgangs mit dem EQR gibt, sondern dass stattdessen die Entwicklungsverläufe und -ergebnisse hochgradig geprägt sind von den

- zuvor bestehenden nationalen Rahmenbedingungen,
- der Perzeption des EQR als Handlungsanlass,
- der institutionellen Ausgestaltung des Entwicklungsprozesses und
- der Interaktion verschiedener Akteure im politischen Prozess.

In der weiteren analytischen Bearbeitung konnte jedoch gezeigt werden, dass der Charakter aller drei Prozesse aller Unterschiede zum Trotz maßgeblich durch eine frühe Entscheidungssequenz der verantwortlichen staatlichen Akteure und der Sozialpartner geprägt wurde. In dieser, die Rahmenbedingungen der folgenden Interaktion institutionalisierenden Phase wurden die allen Beteiligten im Entwicklungsverlauf verfügbaren Handlungsoptionen so vorstrukturiert (vgl. Scharpf 2006, S. 77), so dass die weiteren Prozesse gleichsam als Pfade angelegt waren. Retrospektiv zeigte sich zudem, dass damit zugleich bestimmte Eigenschaften der Entwicklungsergebnisse nahegelegt wurden. Dies bedeutet zwar nicht, dass nach jener ersten Entscheidungssequenz der weitere Prozess und dessen Ergebnis festgelegt war, wohl aber, dass jede nachträgliche Beeinflussung im Sinne eines Pfadwechsels ungleich mehr Aufwand erforderte und schon deswegen tendenziell unwahrscheinlich wurde. Auch an dieser Stelle sind weiterführende Bearbeitungen wünschenswert.

Für die Einordnung der hier präsentierten Ergebnisse sei zunächst auf einige Anknüpfungspunkte aus dem Eingangsteil verwiesen. An unterschiedlichen Stellen der vorliegenden Studie wurde deutlich, dass das komplexe, als Governance (vgl. für viele Mayntz 2009) beschreibbare Zusammenspiel verschiedener Faktoren in der Entstehung nationaler Politiken eine detaillierte Untersuchung nicht nur rechtfertigt, sondern geradezu notwendig macht.

Für die Annahme (oder Befürchtung), durch Impulse wie den EQR eine kurzfristige Harmonisierung nationaler Bildungspolitiken bis hin zur Verdrängung des Modells dualer Berufsbildung (vgl. exemplarisch Drexel 2008) zu realisieren, fand sich kaum Evidenz. Vielmehr bestätigte sich auch in der vorliegenden Studie, dass supranationale bildungspolitische Initiativen lediglich als Handlungsanlässe zu begreifen sind, die durch nationale Akteurkonstellationen in einem spezifischen Institutionenrahmen aufgegriffen und reformuliert werden (exemplarisch Martens und Wolf 2006; Trampusch 2009; Brockmann et al. 2008; Gössling und Sloane 2012). Nationale Bildungspolitik erscheint als nur schwerlich intentional von außen reformierbar, auch wenn durchaus Veränderungsanlässe geschaffen werden können. Für das Modell dualer Berufsbildung und die ihm inhärente Steuerungsform, die im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit standen, kann konstatiert werden, dass dieses sich überaus robust gegenüber dem EQR zeigte. Der untersuchte Europäisierungsimpuls wurde zwar als Handlungsanlass (oder Gestaltungsaufgabe, vgl. Grollmann et al. 2006) aufgegriffen, bot als solcher aber einen Rahmen, der zumindest in den beiden deutschsprachigen Fällen zur Verfolgung eigener Ziele genutzt wurde. Die hier präsentierten Befunde können daher auch als Bestätigung eines gewissen Skeptizismus hinsichtlich der schlichten Steuerbarkeit derart komplexer Systeme gelesen werden.

Dennoch können aus den oben genannten Erkenntnissen einige politikpraktische Handlungsempfehlungen für die erfolgversprechende Integration von Interessen in den politischen Prozess abgeleitet werden. Allen interessierten Akteuren kann eine hohe Sensibilität für den pfadhaften Charakter von Entwicklungsprozessen gerade unter Bedingungen verschränkter und komplexer Handlungsfelder angeraten werden, denn:

- sowohl Zeitpunkt als auch Sequenzialität politischen Handelns (vgl. Pierson 2000, S. 263) spielen für dessen Erfolg eine nicht zu unterschätzende Rolle. Vor allem unmittelbar am Prozessauftritt sind Möglichkeiten zu dessen grundsätzlicher Beeinflussung gegeben.
- Akteure, die zu diesem Zeitpunkt über ein hohes Maß an Information über den Gegenstand verfügen und eigene Expertise in einem gesellschaftlichen Diskurs anbieten können, sind offenkundig deutlich im Vorteil – auch, weil damit die Wahrscheinlichkeit von Fehleinschätzungen zur Bedeutung der Thematik erheblich sinkt. Nicht zuletzt kann dies als Herausforderung für die wissenschaftliche Fundierung derartiger Prozesse verstanden werden.
- Die Durchsetzungsfähigkeit von Interessen kann zudem gesteigert werden, wenn diese möglichst hochkoordiniert sind und damit nur geringe Transaktionskosten (vgl. Scharpf 2006, S. 198) verursachen.

Darüber hinaus wurde auch deutlich, dass die Beteiligung verschiedener Interessen (oder im EU-Duktus „Stakeholder“) beileibe kein Selbstläufer ist, sondern durchaus als voraussetzungsreich im Hinblick auf die institutionellen Rahmenbedingungen gesehen werden kann. Ein beredtes Beispiel bot hier der deutsche Entwicklungsprozess, der aller Kompensationsbemühungen der beiden Sozialpartnerseiten zum Trotz am Ende durch die mangelnde Verlässlichkeit staatlichen Handelns in Frage gestellt wurde. Wo nichtstaatliche Akteure öffentliche Gestaltungsaufgaben erfüllen sollen, müssen sie nicht nur selbst über die entsprechenden Ressourcen verfügen, sondern sind zudem darauf angewiesen, dass ihnen entsprechende Handlungsräume durch die hoheitlichen Akteure zugewiesen und gesichert werden (vgl. klassisch Streeck 1994, auch Börzel 2008; Scharpf 2006, S. 323 ff.; Mayntz und Scharpf 1995b, S. 29). Dies ist keine neue Erkenntnis, dennoch wird genau hiermit eine konstitutive Bedingung des dualen Berufsbildungsmodells beschrieben.

Unter historischen Bedingungen, die durch ein (durchaus berechtigtes) Interesse zahlreicher Staaten an dieser besonderen Lösung des Problems arbeitsmarktlcher Qualifizierung zwischen Unternehmensinteressen und Bildungsauftrag gekennzeichnet sind, erinnert diese Erkenntnis aber an zweierlei: Zum einen erscheint eine simple Übertragung der didaktischen und organisatori-

schen Prinzipien dualer Berufsbildung ohne den umfangreichen institutionellen Hintergrund kaum zielführend. Zum anderen sollten in den Staaten mit existierendem dualem Modell die relativ stabilen Steuerungsstrukturen nicht leichtfertig auf dem Altar einer vermeintlich moderneren Bildungspolitik geopfert werden. Die Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen in dualen Berufsbildungssystemen hat gezeigt, dass auch innerhalb der etablierten Steuerungsinstitutionen Innovationspotenzial vorhanden ist und zukunftsweisende Reformen realisierbar sind.

9 Quellenverzeichnis

- Aff, Josef et al. (2008):** Bericht der Expertengruppe. Konsolidierung der Stellungnahmen zum Konsultationspapier zum österreichischen Nationalen Qualifikationsrahmen (NQR). Online unter http://www.bmukk.gv.at/medienpool/17561/nqr_erg_ksep.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- AGJ (Hg.) (2009):** Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (DQR) – Herausforderungen für die Kinder- und Jugendhilfe. Diskussionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ. Berlin. Online unter <http://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2009/DQR.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- AK DQR (2008):** Eckpunkte für die Erarbeitung eines deutschen Qualifikationsrahmens. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/SITEFORUM?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&e=UTF-8&i=1215181395066&l=1&fileID=1238068645886> (letzter Abruf 31.05.2013)
- AK DQR (2009):** Diskussionsvorschlag eines Deutschen Qualifikationsrahmens für Lebenslanges Lernen. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/SITEFORUM?t=/documentManager/sfdoc.file.detail&e=UTF-8&i=1215181395066&l=1&fileID=1238069671761> (letzter Abruf 31.03.2009)
- AK DQR (2010):** Vorschlag für einen Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen. verabschiedet vom Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen am 10. November 2010. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/SITEFORUM?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&e=UTF-8&i=1215181395066&l=1&fileID=1292591399443> (letzter Abruf 03.02.2011)
- AK DQR (2012):** Einbeziehung nicht-formal und informell erworbener Kompetenzen in den DQR. Stellungnahme des AK DQR zu den Empfehlungen der Arbeitsgruppen vom 22.11.2011. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1348521758362> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Amos, Karin; Radtke, Frank-Olaf (Hg.) (2007):** Die Formation neuer Bildungsregime: Zur Durchsetzung neuer Regierungstechniken in der post-nationalen Konstellation. *Tertium Comparationis* 13 (2). Münster; New York, München; Berlin: Waxmann
- Amos, Sigrid Karin et al. (Hg.) (2012):** Kultur – Ökonomie – Globalisierung. Eine Erkundung von Rekalibrierungsprozessen in der Bildungspolitik. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

- Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.):** Bildung auf Europäisch? Der Deutsche Qualifikationsrahmen und die Herausforderungen für die Freie Wohlfahrtspflege. Online unter http://www.freiewohlfahrtspflege-nrw.de/cms/media//pdf/positionen/positionspapiere/Bildung_auf_europaeisch_-_DQR_und_LAG.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Ast, Susanne (2011):** Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Stand und Weiterentwicklung. DIE Bonn. Online unter <http://www.die-bonn.de/doks/2011-dqr-01.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Auel, Katrin (2013):** Europäisierung nationaler Politik. In: Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch (Hg.): Theorien der europäischen Integration. 3. Auflage. Wiesbaden: Springer, S. 247–269
- Axt, Heinz-Jürgen; Milowski, Antonio; Schwarz, Oliver (2007):** Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen. In: Politische Vierteljahresschrift 48 (1), S. 136–149
- Baethge, Martin (2004):** Entwicklungstendenzen der Beruflichkeit – neue Befunde aus der industriesoziologischen Forschung. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik 100 (3), S. 336–347
- Baethge, Martin (2008):** Das berufliche Bildungswesen in Deutschland am Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Kai S. Cortina et al. (Hg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag, S. 541–597
- Bals, Thomas (2011):** Stellungnahme zur Einbeziehung non-formal und informell erworbener Kompetenzen in den DQR. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1311339187320> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Balzer, Carolin; Rusconi, Alessandra (2007):** From the European Commission to the Member States and Back – A Comparison of the Bologna and the Copenhagen Process. In: Kerstin Martens, Alessandra Rusconi und Kathrin Leuze (Hg.): New arenas of education governance. The impact of international organizations and markets on educational policy making. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 57–75
- Baron, Sonja C. (2007):** Das duale System der Berufsausbildung unter dem Einfluss der europäischen Berufsbildungspolitik. Entwicklungsprozesse und Herausforderungen. Entwicklungsprozesse und Herausforderung. Dissertation. Universität Duisburg-Essen
- BBJ Consult AG (Hg.) (2010):** Expertenvotum zur zweiten Erarbeitungsphase des Deutschen Qualifikationsrahmens. DQR-Büro. Berlin. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1286438830793> (letzter Abruf 31.05.2013)

- BDA et al. (2005):** Stellungnahme der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft zur Arbeitsunterlage der EU-Kommission „Auf dem Weg zu einem europäischen Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen (vom 8.7.2005)“. Online unter http://www.kwb-berufsbildung.de/fileadmin/pdf/2005_EQF_Stellungnahme.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Becker, Peter; Primova, Radostina (2009):** Die Europäische Union und die Bildungspolitik. Diskussionspapier Forschungsgruppe EU-Integration. Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Berlin. Online unter http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Bildungspolitik_M_rz09endg_KS.pdf (letzter Abruf 31.05.2012)
- Benz, Arthur (2003):** Konstruktive Vetospieler im Mehrebenensystem. In: Renate Mayntz und Wolfgang Streeck (Hg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf. Frankfurt/Main: Campus Verlag, S.205–236. Online unter http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_45.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Benz, Arthur (2009):** Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Benz, Arthur (Hg.) (2004):** Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Benz, Arthur et al. (Hg.) (2007):** Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Bernhard, Nadine; Graf, Lukas; Powell, Justin J.W (2010):** Wenn sich Bologna und Kopenhagen treffen. Erhöhte Durchlässigkeit zwischen Berufs- und Hochschulbildung? In: WZB-Mitteilungen (130), S.26–29. Online unter <http://www.wzb.eu/sites/default/files/26–291.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Bernhard, Nadine; Graf, Lukas; Powell, Justin J.W (2013):** Durch Europäisierung zu mehr Durchlässigkeit? Wandel im Verhältnis von Berufsbildungs- und Hochschulsystemen in Deutschland, Frankreich und Österreich. In: Hans-Georg Soeffner und Kathy Kursawe (Hg.): Transnationale Vergesellschaftungen. Verhandlungen des 35. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Frankfurt/Main 2010. Wiesbaden: Springer VS, S. MV
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2000):** Berufliche Bildung der Zukunft. Band 2. Dokumentation zu Symposium und Festakt. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. Online unter http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_20249_20250_2.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- BIBB (Hg.) (2005):** Fachlicher Prüfbericht zu den Grundbegriffen und Deskriptoren des Entwurfs für einen Europäischen Qualifikationsrahmen. Internetseite. Veröffentlicht: 22.05.2006. Online unter <http://www.bibb.de/de/25717.htm> (letzter Abruf 31.05.2013)

- BIBB-Hauptausschuss (2005):** Stellungnahme des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung zum Europäischen Qualifikationsrahmen (EQF). Online unter http://www.bibb.de/dokumente/pdf/empfehlung_116-eqf-stellungnahme_ha-expertengruppe_517.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- BIBB-Hauptausschuss (2011):** Empfehlung des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung vom 28.6.2011 zur Zuordnung der allgemeinen Hochschulreife im Verhältnis zu Berufsabschlüssen auch im europäischen Vergleich. Online unter http://www.bibb.de/dokumente/pdf/Empfehlung_Hauptausschuss_zum_DQR.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Biber, Tonia (2012):** Voluntary Convergence in Education and Training Policy. The Impact of Soft Governance through the PISA Study, the Bologna Process, and the Copenhagen Process on Switzerland. Dissertation. Universität Bremen
- Bieber, Tonia (2010):** Europe à la Carte? Swiss Convergence towards European Policy Models in Higher Education and Vocational Education and Training. In: Swiss Political Science Review 16 (4), S. 773–800
- Bieber, Tonia; Martens, Kerstin (2011):** The OECD PISA Study as a Soft Power in Education? Lessons from Switzerland and the US. In: European Journal of Education 46 (1), S. 101–116
- Biering, Peter (2000):** The Application of EU Law in Denmark: 1986 to 2000. In: Common Market Law Review 37, S. 925–969
- Bjørnåvold, Jens; Coles, Mike (2008):** Politische Gestaltung der allgemeinen und beruflichen Bildung am Beispiel der Qualifikationsrahmen. In: Europäische Zeitschrift für Berufsbildung (42/43), S. 240–282. Online unter <http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/42-de.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Bjørnåvold, Jens; Coles, Mike (2010):** Added value of national qualifications frameworks in implementing the EQF. Hg. v. DG Education and Culture. Cedefop. Luxembourg. Online unter http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/eqf/note2_en.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Bjørnåvold, Jens; Le Mouillour, Isabelle (2009):** Learning Outcomes in Validation and Credit Systems. In: Europäische Zeitschrift für Berufsbildung (48), S. 27–47. Online unter http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/EJVT48_en.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Bjørnåvold, Jens; Teutsch, Michael (2006):** Der Konsultationsprozess zum Europäischen Qualifikationsrahmen. Hintergründe und erste Ergebnisse. In: Wirtschaft und Berufserziehung 58 (5), S. 15–20
- Blatter, Joachim K.; Janning, Frank; Wagemann, Claudius (2007):** Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

- Blings, Jessica; Spöttl, Georg (2011):** Stellungnahme – Einbeziehung nicht-formal und informell erworbener Kompetenzen in den DQR. Bremen. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1311576034336> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2011):** Politikfeldanalyse. 2., aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- BMBF (2012):** Wichtiger Schritt hin zum Bildungsraum Europa. Einigung bei der Einführung des Deutschen Qualifikationsrahmens. Pressemitteilung 012/2012. Berlin. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1328086648516> (letzter Abruf 31.05.2013)
- BMBF (Hg.) (2011):** Deutscher Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen. verabschiedet vom Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen (AK DQR) am 22. März 2011. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&s=JhRlc4FjXeJHjnhYu5&fileID=1347453494007> (letzter Abruf 31.05.2013)
- BMBF et al. (2012):** Vereinbarung. Berlin. Online unter <http://deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1355146486017> (letzter Abruf 31.05.2013)
- BMBF; KMK (2005):** Erste Deutsche Stellungnahme zu einem Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR). Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1238069549001> (letzter Abruf 31.05.2013)
- BMBF; KMK (2007):** Bund und Länder geben Startschuss für die Erarbeitung eines Deutschen Qualifikationsrahmens. Gemeinsame Arbeitsgruppe von Bund und Ländern nimmt ihre Arbeit auf. Pressemitteilung 013/2007. Berlin. Online unter http://www.bmbf.de/_media/press/pm_20070126-013.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- BMUKK, Abteilung I/2 (o.J.):** Konsultationspapier zum Nationalen Qualifikationsrahmen (NQR) – Stellungnahme zum nationalen Qualitätsrahmen Abt. I/2 BMUKK (AHS-Abteilung). Online unter http://www.bmukk.gv.at/medienpool/16835/nqr_sn_allgem_86.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- BMUKK; BMWF (2011):** Österreichischer EQR-Zuordnungsbericht. Online unter http://www.lebenslanges-lernen.at/fileadmin/III/dateien/lebenslanges_lernen_pdf_word_xls/nqr/EQR-Zuordnungsbericht/OEsterreichischer_EQR_Zuordnungsbericht.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- BMUKK; BMWF (Hg.) (2008a):** Anhänge zum Konsultationspapier – Nationaler Qualifikationsrahmen für Österreich. Online unter http://www.bmukk.gv.at/medienpool/15832/nqr_konpap_ahang_08.pdf (letzter Abruf letzter Abruf 31.05.2013)

- BMUKK; BMWF (Hg.) (2008b):** Konsultationspapier – Nationaler Qualifikationsrahmen für Österreich. Online unter http://www.bmukk.gv.at/medienpool/15830/nqr_konpap_08.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- BMWF (2008):** Stellungnahme zum NQR-Konsultationspapier der Sektion I des BMWF. Online unter http://www.bmukk.gv.at/medienpool/17056/nqr_sn_tb_219.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- BMWF (o.J.a):** Hintergrundinformation zum Nationalen Qualifikationsrahmen (NQR). Internetseite. Online unter [http://www.bmwf.gv.at/nc/startseite/studierende/studieren_in_oesterreich/nqr/?sword_list\[0\]=nqr](http://www.bmwf.gv.at/nc/startseite/studierende/studieren_in_oesterreich/nqr/?sword_list[0]=nqr) (letzter Abruf 31.05.2013)
- BMWF (o.J.b):** Stellungnahmen zum NQR. Online unter http://www.bmwf.gv.at/fileadmin/user_upload/Stellungnahmen_zum_NQR.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Bodenhöfer, Hans-Joachim (2006):** Bildungspolitik. In: Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien: Manz, S. 652–662
- Bogedan, Claudia (2009):** Zwischen Parlament und Interessenverbänden. Der dänische Wohlfahrtsstaat im Wandel 1973–2006. Dissertation. Universität Bremen
- Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hg.) (2005):** Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Bogumil, Jörg; Schmid, Josef (2001):** Politik in Organisationen. Organisations-theoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele. Opladen: Leske + Budrich
- Bohlinger, Sandra (2006):** Lernergebnisorientierung als Ziel beruflicher Qualifizierung? Absehbare und nicht absehbare Folgen der Einführung des Europäischen Qualifikationsrahmens. In: bwp@ – Berufs- und Wirtschaftspädagogik online (11). Online unter http://www.bwpat.de/ausgabe11/bohlinger_bwpat11.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Bohlinger, Sandra (2008):** Kompetenzen als Kernelement des Europäischen Qualifikationsrahmens. In: Europäische Zeitschrift für Berufsbildung (42/43), S. 112–130. Online unter <http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/42-de.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Böhm, Markus (2011):** Bildungsabschlüsse: Kultusminister finden Abi wertvoller als Lehre. Spiegel Online, 21.10.2011. Online unter <http://www.spiegel.de/schulspiegel/abi/bildungsabschluesse-kultusminister-finden-abi-wertvoller-als-lehre-a-793288.html> (letzter Abruf 31.05.2013)

- Böllert, Karin (2010):** Entwicklung und Herausforderungen des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR). In: *Erziehungswissenschaft* 21 (41), S. 93–100. Online unter http://www.pedocs.de/volltexte/2011/4026/pdf/ErzWiss_2010_41_Boellert_DQR_D_A.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Börzel, Tanja A. (2008):** Der Schatten der Hierarchie – Ein Governance-Paradox? In: Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn (Hg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 118–131
- Börzel, Tanja A.; Risse, Thomas (2000):** When Europe hits Home: Europeanization and Domestic Change. European University Institute. San Domenico (EUI Working Papers). Online unter http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/00_56.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Börzel, Tanja A.; Risse, Thomas (2003):** Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: Claudio Maria Radaelli und Kevin Featherstone (Hg.): *The politics of Europeanization*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 57–78
- Botzem, Sebastian; Hofmann, Jeanette; Quack, Sigrid; et al. (Hg.) (2009):** Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Bouder, Annie; Kirsch, Jean-Louis (2007):** The French Vocational Education and Training System: like an unrecognised prototype? In: *European Journal of Education* 42 (4), S. 503–521
- Bredgaard, Thomas; Larsen, Flemming; Madsen, Per Kongshøj (2006):** Opportunities and challenges for flexicurity – The Danish example. In: *Transfer: European Review of Labour and Research* 12 (1), S. 61–82
- Brockmann, Michaela; Clarke, Linda; Winch, Christopher (2008):** Knowledge, skills, competence: European divergences in vocational education and training – the English, German and Dutch cases. In: *Oxford Review of Education* 34 (5), S. 547–567
- Brockmann, Michaela; Clarke, Linda; Winch, Christopher (2009):** Competence and competency in the EQF and in European VET systems. In: *Journal of European Industrial Training* 33 (8/9), S. 787–799
- Brunner, Sonja et al. (2005):** Berufliche Bildung für Europa: Modell für einen europäischen und nationalen Qualifikationsrahmen. In: *BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 34 (3), S. 45–48
- Brunner, Sonja; Esser, Friedrich Hubert; Kloas, Peter-Werner (2006):** Der Europäische Qualifikationsrahmen – Bewertung durch die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft. In: *BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* (2), S. 14–17. Online unter <http://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/download/id/1103> (letzter Abruf 31.05.2013)

- Büchter, Karin; Dehnbostel, Peter; Hanf, Georg (Hg.) (2012):** Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag
- Bundesarbeitskreis Arbeit und Leben (AuL) et al. (2009):** Stellungnahme der Weiterbildung zum Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR). Bonn. Online unter http://www.bildungsverband.info/stellungnahme_dqr_weiterbildung1.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2008):** Nationaler Qualifikationsrahmen, Konsultationsverfahren. Stellungnahme des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Online unter http://www.bmukk.gv.at/medienpool/17095/nqr_sn_and_126.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Busemeyer, Marius R. (2009a):** Die Sozialpartner und der Wandel in der Politik der beruflichen Bildung seit 1970. In: Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management 16 (3), S. 273–294
- Busemeyer, Marius R. (2009b):** Wandel trotz Reformstau. Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970. Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag. Online unter http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_65.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Busemeyer, Marius R. (2009c):** Die Europäisierung der deutschen Berufsbildungspolitik. Sachzwang oder Interessenpolitik? Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung. Online unter <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06512.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Busemeyer, Marius R.; Trampusch, Christine (2010):** Einleitung: Berufsbildungs- und Hochschulpolitik in der Schweiz, Österreich und Deutschland. In: Swiss Political Science Review 16 (4), S. 597–615
- Busemeyer, Marius R.; Trampusch, Christine (2011):** Review Article: Comparative Political Science and the Study of Education. In: British Journal of Political Science 41 (1), S. 413–443
- Busemeyer, Marius R.; Trampusch, Christine (2012a):** The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation. In: Marius R. Busemeyer und Christine Trampusch (Hg.): The Political Economy of Collective Skill Formation. Oxford u. a.: Oxford University Press, S. 3–38
- Busemeyer, Marius R.; Trampusch, Christine (Hg.) (2012b):** The Political Economy of Collective Skill Formation. Oxford u. a.: Oxford University Press
- Caren, Neal; Panofsky, Aaron (2005):** TQCA: A Technique for Adding Temporality to Qualitative Comparative Analysis. In: Sociological Methods & Research 34 (2), S. 147–172

- CDU; CSU; SPD (2005):** Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Online unter <http://www.cduscu.de/upload/koavertrag0509.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Cedefop (2009):** The development of national qualifications frameworks in Europe (September 2009). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online unter http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/6104_en.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Cedefop (2010):** The development of national qualifications frameworks in Europe (August 2010). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online unter http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/6108_en.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Cedefop (2011):** Development of national qualifications frameworks in Europe (October 2011). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online unter http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/6112_en.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Cedefop (2012):** The Development of ECVET in Europe (2011). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online unter http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/6114_en.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Clement, Ute (2007):** Der Europäische Qualifikationsrahmen – mögliche Konsequenzen für Deutschland. In: Andreas Hänlein und Alexander Roßnagel (Hg.): Wirtschaftsverfassung in Deutschland und Europa. Festschrift für Bernhard Nagel. Kassel: Kassel Univ. Press, S. 33–47
- Cort, Pia (2002):** Das Berufsbildungssystem in Dänemark. Kurzbeschreibung. Luxembourg: Publications Office of the European Communities. Online unter http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5130_de.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Cort, Pia (2008):** The Danish vocational education and training system. 2. Auflage. Kopenhagen: Undervisnings Ministeriet. Online unter http://pub.uvm.dk/2008/VET2/The_Danish_VET_System_web.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Cort, Pia (2011):** Taking the Copenhagen process apart. Critical readings of European vocational education and training policy. PhD dissertation. The Danish School of Education, Aarhus University. Online unter http://pure.au.dk/portal/files/43939819/Taking_the_Copenhagen_Process_Apart_Pia_Cort.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Cort, Pia; Rolls, Simon (2009):** Denmark. VET in Europe – Country Report 2009. ReferNet Denmark. Online unter http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/eu/pub/cedefop/vetreport/2009_CR_DK.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Cort, Pia; Wiborg, Susanne (2009):** The vocational education and training system in Denmark: Continuity and change. In: Gerhard Bosch und Jean Charest (Hg.): Vocational training. International perspectives. New York: Routledge, S. 84–109

- Cronqvist, Lasse; Berg-Schlosser, Dirk (2009):** Multi-value QCA (mvQCA). In: Benoît Rihoux und Charles C. Ragin (Hg.): Configurational comparative methods. Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques. Los Angeles: Sage, S. 69–86
- Crouch, Collin; Farrell, Henry (2004):** Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism. In: *Rationality and Society* 16 (1), S. 5–43
- Crozier, Michel; Friedberg, Erhard (1993):** Die Zwänge kollektiven Handelns. Über Macht und Organisation. Frankfurt/Main: Hain
- Dehnbostel, Peter; Neß, Harry; Overwien, Bernd (2009):** Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR); Positionen, Reflexionen und Optionen. Gutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung. Frankfurt/Main: GEW Hauptvorstand
- Dehnbostel, Peter; Seidel, Sabine; Stamm-Riemer, Ida (2010):** Einbeziehung von Ergebnissen informellen Lernens in den DQR – eine Kurzexpertise. Bonn, Hannover. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1275999641486> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Deißinger, Thomas (1999):** Beruflichkeit als Zusammenhang. Ein Vergleich mit England. In: *Zeitschrift für Pädagogik* (40. Beiheft), S. 189–207
- Der Standard-Redaktion (2006):** ÖVP verhandelt gegen Willen ihrer Basis. In: *Der Standard*, 16.10.2006. Online unter <http://derstandard.at/2624731> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Der Standard-Redaktion (2008):** Befetzen, bremsen und blockieren. In: *Der Standard*, 25.06.2008. Online unter <http://derstandard.at/3390074>. (letzter Abruf 31.05.2013)
- Deutsche Bundesregierung (Hg.) (2006):** Europa gelingt gemeinsam. Präsidenschaftsprogramm 1. Januar-30 Juni 2007. Online unter <http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Deutscher Bundestag – 17. Wahlperiode (2012):** Antrag. der Abgeordneten Kai Gehring, Ekin Delgöz, Katja Dörner, Agnes Krumwiede, Monika Lazar, Krista Sager, Ulrich Schneider und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Deutschen Qualifikationsrahmen zum Erfolg führen – Gleichwertigkeit von Abitur und Berufsabschlüssen sicherstellen. Berlin. Online unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/083/1708352.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)

- DGB (2005):** Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zum Konsultationsdokument „Der Europäische Qualifikationsrahmen – Ein Transparenz-Instrument zur Förderung von Mobilität und Durchlässigkeit“. Berlin. Online unter http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/results/dgb_de.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- DGB-Bundesvorstand (Hg.) (2009):** Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Chancen und Risiken aus gewerkschaftlicher Sicht.
- Di Maggio, Paul J.; Powell, Walter W. (1983):** The Iron Cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: *American Sociological Review* 48 (2), S. 147–160
- Die Sozialpartner Österreich (Hg.) (2006):** Austria 2016. Deklaration der Österreichischen Sozialpartner. Bad Ischl. Online unter http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/BadIschlDeklaration_2006_09_05.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Die Sozialpartner Österreich (Hg.) (2007):** Chance Bildung. Konzepte der österreichischen Sozialpartner zum lebensbegleitenden Lernen als Beitrag zur Lissabon-Strategie. Bad Ischl. Online unter http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/ChanceBildung_20071003.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Dimmel, Nikolaus; Pichler, Wolfgang (Hg.) (2009):** Governance – Bewältigung von Komplexität in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Frankfurt/Main: Peter Lang
- DQR-Arbeitsgruppe Gesundheit (2010):** Expertenvotum zur zweiten Erarbeitungsphase des Deutschen Qualifikationsrahmens. Votum AG Gesundheit. In: BBJ Consult AG (Hg.): Expertenvotum zur zweiten Erarbeitungsphase des Deutschen Qualifikationsrahmens. DQR-Büro. Berlin, S. 25–48. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1286438813448> (letzter Abruf 31.05.2013)
- DQR-Arbeitsgruppe Handel (2010):** Expertenvotum zur zweiten Erarbeitungsphase des Deutschen Qualifikationsrahmens. Votum AG Handel. In: BBJ Consult AG (Hg.): Expertenvotum zur zweiten Erarbeitungsphase des Deutschen Qualifikationsrahmens. DQR-Büro. Berlin, S. 49–79. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1286438791846> (letzter Abruf 31.05.2013)
- DQR-Arbeitsgruppe Metall/Elektro (2010):** Expertenvotum zur zweiten Erarbeitungsphase des Deutschen Qualifikationsrahmens. In: BBJ Consult AG (Hg.): Expertenvotum zur zweiten Erarbeitungsphase des Deutschen Qualifikationsrahmens. DQR-Büro. Berlin, S. 107–130. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1286438762163> (letzter Abruf 31.05.2013)

- Drexel, Ingrid (2005):** Das duale System und Europa. Ein Gutachten im Auftrag von ver.di und IG Metall. Hg. v. Bundesvorstand Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft und Vorstandsverwaltung IG Metall. Berlin; Frankfurt/Main. Online unter http://www.modul2012.de/Gutachten_Drexel.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Drexel, Ingrid (2008):** Berufsprinzip oder Modulprinzip? Zur Struktur beruflicher Bildung in Deutschland. In: Die Berufskollegs stärken heißt die berufliche Bildung zu stärken. 10 Jahre Berufskolleg in NRW – ein Erfolgsmodell auf dem Weg zur Eigenständigkeit. Dokumentation zum Berufsbildungskongress des VLBS 2007. Krefeld: van Acken, S. 118–134.
- Ebbinghaus, Bernhard (2009):** Mehr oder weniger? Quantitativer versus qualitativer Vergleich. In: Susanne Pickel et al. (Hg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 197–212
- Ebner, Christian; Nikolai, Rita (2010):** Duale oder schulische Berufsausbildung? Entwicklungen und Weichenstellungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. In: Swiss Political Science Review 16 (4), S. 617–648
- Ebralidze, Ellen (2012):** Rising employment flexibility and young workers' economic insecurity. Opladen, Berlin, Farmington Hills: Budrich Uni Press
- EG-Vertrag (20.12.2002):** Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (C 325/33). Online unter http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Ehrke, Michael (2006):** Der Europäische Qualifikationsrahmen – eine Herausforderung für die Gewerkschaften. In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (2), S. 18–23
- Esping-Andersen, Gøsta (1990):** The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity Press
- Esser, Friedrich Hubert (2008):** DQR konkret: Vorschlag der Spitzenorganisationen der Deutschen Wirtschaft. In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (3), S. 48–51. Online unter <http://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/download/id/1357> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Esser, Friedrich Hubert (2012):** Die Umsetzung des Deutschen Qualifikationsrahmens: Hintergrund, Sachstand und anstehende Aufgaben. In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (3), S. 47–51. Online unter <http://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/download/id/6870> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Euler, Dieter (2010):** Der flexible Beruf – Beruflichkeit im Rahmen flexibler Formen der Kompetenzentwicklung. In: Dieter Euler (Hg.): Berufsforschung für eine moderne Berufsbildung – Stand und Perspektiven. Stuttgart: Steiner, S. 79–100

Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000, Lissabon. Internetseite. Online unter http://www.euro-parl.europa.eu/summits/lis1_de.htm (letzter Abruf 31.05.2013)

Europäischer Rat (2002): Detailliertes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa. Brüssel. Online unter http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a1.3_int_eu_arbeitsprogramm.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)

Europäisches Parlament und Rat (2005): Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen. 2005/36/EG. In: Amtsblatt der Europäischen Union. Online unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:de:PDF> (letzter Abruf 31.05.2013)

Europäisches Parlament und Rat (2008): Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2008/C 111/01). Online unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:111:0001:0007:DE:PDF> (letzter Abruf 31.05.2013)

European Ministers of Vocational Education and Training; European Social Partners; European Commission (Hg.) (2004): Communiqué von Maastricht zu den künftigen Prioritäten der verstärkten Europäischen Zusammenarbeit in der Berufsbildung. Online unter http://www.eu-bildungspolitik.de/uploads/dokumente_berufsbildung/kommunique_maastricht_2004.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)

European Ministers of Vocational Education and Training; European Social Partners; European Commission (Hg.) (2010): Communiqué von Brügge zu einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung für den Zeitraum 2011–2020. Online unter http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/vocational/bruges_de.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)

European Ministers of Vocational Education and Training; European Commission (Hg.) (2002): „The Copenhagen Declaration“. Declaration of the European Ministers of Vocational Education and Training, and the European Commission, convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002, on enhanced European cooperation in vocational education and training. Online unter http://www.eu-bildungspolitik.de/uploads/dokumente_berufsbildung/erklae rung_kopenhagen_2002.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)

EU-Vertrag (30.03.2010): Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. In: Amtsblatt der Europäischen Union (2010/C 83/01). Online unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:DE:PDF> (letzter Abruf 31.05.2013)

- Falb, Martin (2007):** „Afrika ist ein unfassbar wichtiges Thema!“ Bemerkungen zur Regierungsbildung des Jahres 2007 und wie es dazu kam. In: Andreas Khol, et al. (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 2006. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, S. 61–106
- Faulhammer, Friedrich (2006):** Vorwort. In: Lassnigg, Lorenz et al. (Hg.): Europäischer Qualifikationsrahmen – EQF im Kontext der tertiären Bildung. Analyse auf der Grundlage eines ausgewählten Ländervergleichs. Wien: BMBWK, S. 7. Online unter <http://www.equi.at/pdf/ihs-duk-eqf-lassnigg-vogtenhuber-pellert-cendon.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Featherstone, Kevin (2003):** Introduction: in the Name of ‚Europe‘. In: Claudio Maria Radaelli und Kevin Featherstone (Hg.): The politics of Europeanization. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 3–26
- Fink, Marcel (2006):** Unternehmerverbände. In: Herbert Dachs et al. (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien: Manz, S. 443–461
- Fischer, Jens Henning (2009):** Steuerung in Organisationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Fischer, Sebastian (2006):** Der Kampf der zwei Kanzler. Spiegel Online, 17.10.2006. Online unter <http://www.spiegel.de/politik/ausland/oesterreich-der-kampf-der-zwei-kanzler-a-443031.html> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Flick, Uwe (2004):** Triangulation in der qualitativen Forschung. In: Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 3. Auflage. Reinbek: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag, S. 309–318
- Flick, Uwe (2011):** Triangulation. Eine Einführung. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Förster, Christian (2011):** Divergenz in der Konvergenz: Studiengebührenpolitik im Europäischen Hochschulraum – die Beispiele Deutschland, England und Österreich. In: Josef Schmid et al. (Hg.): Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 179–202
- Förster, Christian (2012):** Nationale Hochschulpolitik im Europäischen Hochschulraum. Studiengebühren und Hochschulgovernance in Deutschland, England und Österreich. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Förster, Christian; Klenk, Johannes (2012):** Innovationskraft trotz Vetospieler: Bildungspolitische Reformen im deutschen Föderalismus. In: WSI Mitteilungen (6), S. 412–418
- Frank, Michael (2006):** Untersuchungsausschuss gefährdet Regierungsbildung. In: Süddeutsche Zeitung, 06.12.2008. Online unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/oesterreich-untersuchungsausschuss-gefaehrdet-regierungsbildung-1.845930> (letzter Abruf 31.05.2013)

- Geertz, Clifford (2006):** The interpretation of cultures. Selected essays. [Nachdr.]. New York: Basic Books
- Gehrer, Elisabeth (2006):** Österreichische Stellungnahme zum EQF-Konsultationspapier der Europäischen Kommission. Wien: BMBWK. Online unter http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/results/austria_de.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Gesamtmetall et al. (Hg.) (2005):** Anforderungen an einen nationalen und europäischen Qualifikationsrahmen (NQF/EQF) und ein Leistungspunktesystem (EC-VET)
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2010):** Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Gnahs, Dieter:** Stellungnahme für die AG 2 „Möglichkeiten der Einbeziehung von nicht-formal und informell erworbenen Kompetenzen in den Berufsfeldern Elektro/Metall, Gesundheit/Pflege, Handel und IT“ am 27./28. Juni 2011 in Berlin. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1311339196309> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Gonon, Philipp (2001):** Ende oder Wandel der Beruflichkeit? – Beruf und Berufspädagogik im Wandel. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik 97 (3), S. 404–414
- Gössling, Bernd (2012):** Latente Deutungsmuster von bildungspolitischen Akteuren bei der Aushandlung des DQRs. Vortrag, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn, 15.04.2012
- Gössling, Bernd; Sloane, Peter F. E. (2012):** Zur Entkopplung von Input-Faktoren und Outcome-Zeremonien im Diskurs um den Deutschen Qualifikationsrahmen. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik 108 (3), S. 329–361
- Graf, Lukas (2009):** Applying the Varieties of Capitalism Approach to Higher Education: comparing the internationalisation of German and British universities. In: European Journal of Education 44 (4), S. 569–585
- Grollmann, Philipp (2012):** Europäische Berufsbildungszusammenarbeit: Entwicklungslinien und Ausblick. Vortrag, HBS-Promotionskolleg „International-vergleichende Forschung zu Bildung und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat“, Tübingen, 24.11.2012
- Grollmann, Philipp; Gottlieb, Susanne; Kurz, Sabine (2003):** Berufsbildung in Dänemark: dual und kooperativ? Institut Technik und Bildung, Universität Bremen. Online unter http://www.itb.uni-bremen.de/fileadmin/Download/publikationen/forschungsberichte/fb_09_03.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Grollmann, Philipp; Spöttl, Georg; Rauner, Felix (Hg.) (2006):** Europäisierung der beruflichen Bildung – eine Gestaltungsaufgabe. Hamburg: LIT Verlag

- Gutschow, Karin:** Anerkennung von nicht formal und informell erworbenen Kompetenzen. Bericht an den Hauptausschuss. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1299837331807> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Haas, Peter M. (1992).** Introduction: epistemic communities and international policy coordination. In: International Organization 46 (1), S. 1–35
- Hall, Peter A.; Soskice, David (2001):** Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage. Oxford u. a.: Oxford University Press
- Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R. (1996):** Political Science and the Three New Institutionalisms. In: Political Studies 44, S. 936–957
- Hanf, Georg (2011):** Der Europäische Qualifikationsrahmen im Rahmen des Kopenhagen-Prozesses und seine Umsetzung in Deutschland. In: Kerstin Odendahl (Hg.): Europäische (Bildungs-)Union. Berlin, Wien: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 449–467
- Hanf, Georg; Fahle, Klaus (2005):** Der Europäische Qualifikationsrahmen – Konsultationsprozess läuft. Internetseite. Online unter <http://www.bibb.de/de/21696.htm> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Hanf, Georg; Hippach-Schneider, Ute (2005):** Wozu dienen Nationale Qualifikationsrahmen? – Ein Blick in andere Länder. In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (1), S. 9–14. Online unter http://www.bibb.de/dokumente/pdf/Beitrag_Hanf_Hippach-Schneider_BWP_1_05.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Hanf, Georg; Rein, Volker (2007):** Nationaler Qualifikationsrahmen – eine Quadratur des Kreises? Herausforderungen und Fragestellungen im Spannungsfeld von Politik, Berufsbildung und Wissenschaft. In: bwp@ – Berufs- und Wirtschaftspädagogik online (11). Online unter http://www.bwpat.de/ausgabe11/hanf_rein_bwpat11.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Heidemann, Winfried (2010):** EQF und ECVET: Förderung von Durchlässigkeit und Übergängen im Bildungssystem. In: Erziehungswissenschaft 21 (41), S. 105–111. Online unter http://www.pedocs.de/volltexte/2011/4032/pdf/ErzWiss_2010_41_Heidemann_EQF_und_ECVET_D_A.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Herdegen, Matthias (2009):** Der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen – Rechtswirkungen der Empfehlung und Umsetzung im deutschen Recht. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bonn. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1268992250172> (letzter Abruf 31.05.2013)

- HRK (Hg.) (2010):** Zur Weiterentwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR). Empfehlung des HRK-Senats vom 23.02.2010. Bonn. Online unter http://www.hrk.de/uploads/tx_szconvention/Empfehlung_DQR.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Hundstorfer, Rudolf; Achitz, Bernhard (2008):** Stellungnahme des Österreichischen Gewerkschaftsbundes zum „Konsultationspapier – Nationaler Qualifikationsrahmen für Österreich“. Wien: Österreichischer Gewerkschaftsbund. Online unter http://www.bmukk.gv.at/medienpool/17118/nqr_sn_and_262.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Ioannidou, Alexandra (2008):** Governance-Instrumente im Bildungsbereich im transnationalen Raum. In: Stefanie Hartz und Josef Schrader (Hg.): Steuerung und Organisation in der Weiterbildung. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt, S. 91–110
- Ioannidou, Alexandra (2010):** Steuerung im transnationalen Bildungsraum. Internationales Bildungsmonitoring zum lebenslangen Lernen. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag
- Ioannidou, Alexandra (2011):** Governance im transnationalen Bildungsraum: Von der nationalstaatlichen Steuerung zur transnationalen Governance. In: Josef Schmid et al. (Hg.): Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 267–286
- Iversen, Torben; Stevens, John D. (2008):** Partisan Politics, the Welfare State and Three Worlds of Human Capital Formation. In: Comparative Political Studies 41 (4–5), S. 600–637
- Jahn, Detlef (2011):** Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Jakobi, Anja P.; Martens, Kerstin (2007):** Diffusion durch internationale Organisationen. Die Bildungspolitik der OECD. In: Katharina Holzinger, Helge Jörgens und Christoph Knill (Hg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politikern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 247–270
- Jann, Werner (2006):** Governance als Reformstrategie – Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder. In: Gunnar Folke Schuppert (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 21–43
- Jensen, Hans; Neergaard Larsen, Jørn (2006):** Cooperation Agreement 2006. Between the Confederation of Danish Employers and the Danish Confederation of Trade Unions. Online unter <http://www.lo.dk/kontakt/Bestilpublikationer/English/~media/Publikationer/Publikationer%20filer/English/4003SAengelsk2006pdf.ashx> (letzter Abruf 31.05.2013)

- Jochem, Sven (2011):** Skandinavische Arbeits- und Sozialpolitik. Vorbilder für den vorsorgenden Sozialstaat. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. Online unter <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07786.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Jochem, Sven (2012):** Die politischen Systeme Skandinaviens. Wiesbaden: Springer VS
- Jungwirth, Werner; Koleznik, Kurt (2008):** Stellungnahme der Österreichischen Fachhochschul-Konferenz (FHK) zum „Konsultationspapier NQR. Wien. Online unter http://www.bmukk.gv.at/medienpool/16923/nqr_sn_tb_014.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Karlhofer, Ferdinand (2005):** Verbände: Mitgliederorientierung und strategische Neuausrichtung. In: Ferdinand Karlhofer und Emmerich Tálos (Hg.): Sozialpartnerschaft. Österreichische und europäische Perspektiven. Wien: LIT Verlag, S. 7–35
- Karlhofer, Ferdinand (2006):** Arbeitnehmerorganisationen. In: Herbert Dachs et al. (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien: Manz, S. 462–479
- Karlhofer, Ferdinand (2007):** Wahlkampf im Schatten des Skandals. Konzepte – Korrekturen – Verlauf. In: Fritz Plasser (Hg.): Wechselwahlen. Analysen zur Nationalratswahl 2006. Wien: Facultas.WUV, S. 81–102
- Karlhofer, Ferdinand; Tálos, Emmerich (1996):** Sozialpartnerschaft und EU. Integrationsdynamik und Handlungsrahmen der österreichischen Sozialpartnerschaft. Wien: Signum-Verlag
- Katznelson, Ira; Weingast, Barry R. (2006):** Preferences and Situations. Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism. New York: Russell Sage Foundation
- King, Gary; Keohane, Robert O.; Verba, Sidney (2011):** Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research. [Nachdr.]. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Kjær, Anne Mette (2004):** Governance. Cambridge: Polity Press
- Klenk, Johannes (2011a):** Mehr als schmutzige Tricks – Mikropolitik und Macht in pädagogischer Organisationsentwicklung. In: Der pädagogische Blick (1), S. 35–45
- Klenk, Johannes (2011b):** Selbstkoordination statt staatlicher Gestaltung – die Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens als Prototyp neuer Bildungspolitik? In: Josef Schmid et al. (Hg.): Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 223–244
- Kloas, Peter-Werner (2007):** Ausbildungsbausteine, Module und anderes „Teufelszeug“. Eine Bewertung der neuen Strukturvorschläge für die Berufsausbildung. In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (2), S. 45–49

- KMK (2005):** Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19. November 1955, vom 02.06.2005. Online unter <http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/gogr.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- KMK (2012):** Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung. Einigung um die Zuordnungen im Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR): Durch Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung wird dem deutschen Bildungssystem im europäischen Kontext angemessen Rechnung getragen. Pressemitteilung (31.01.2012). Berlin, Bonn. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1328090460420> (letzter Abruf 31.05.2013)
- KMK (21.10.2011):** Ergebnisse der 335. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz am 20./21. Oktober 2011 in Berlin. Internetseite. Online unter <http://www.kmk.org/presse-und-aktuelles/meldung/ergebnisse-der-335-plenarsitzung-der-kultusministerkonferenz-am-2021-oktober-2011-in-berlin.html> (letzter Abruf 31.05.2013)
- KMK (Hg.) (o.J.):** Europäischer/Deutscher Qualifikationsrahmen. Internetseite. Online unter <http://www.kmk.org/internationales/zusammenarbeit-im-rahmen-der-europaeischen-union/europaeischer-deutscher-qualifikationsrahmen.html> (letzter Abruf 24.01.2013)
- Knill, Christoph; Dobbins, Michael (2009):** Hochschulpolitik in Mittel- und Osteuropa: Konvergenz zu einem gemeinsamen Modell? In: Politische Vierteljahresschrift 50 (2), S. 226–252
- Knodt, Michèle; Stoiber, Michael (2007):** Vergleichende Politikwissenschaft im Kontext der Mehrebenenanalyse. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 1 (1), S. 80–104
- Koch, Sascha; Schemmann, Michael (2009):** Neo-Institutionalismus und Erziehungswissenschaft – Eine einleitende Verhältnisbestimmung. In: Sascha Koch und Michael Schemmann (Hg.): Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7–18
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005):** Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen Auf dem Weg zu einem Europäischen Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen. SEK (2005) 957. Online unter http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/consultation_eqf_de.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006):** Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft umsetzen. Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen (von der Kommission vorgelegt). KOM(2006) 479 endgültig. Online unter http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/com_2006_0479_de.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hg.) (1995):** Lehren und Lernen. Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft. Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung. Online unter http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com95_590_de.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Krammer, Josef; Hovorka, Gerhard (2006):** Interessenorganisationen der Landwirtschaft: Landwirtschaftskammern, Präsidentenkonferenz, und Raiffeisenverband. In: Herbert Dachs et al. (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien: Manz, S. 480–492
- Kreft, Jesco (2006):** Gewerkschaften und Spitzenverbände der Wirtschaft als bildungspolitische Akteure. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Kremer, Manfred (2005):** Erfahrungswissen bewusster im Bildungssystem nutzen. In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (5), S. 3–4. Online unter <http://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/download/id/1040> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Kronauer, Martin; Linne, Gudrun (2007):** Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. 2. Auflage. Berlin: Edition Sigma
- Kuckartz, Udo (2007):** Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Kuda, Eva; Strauß, Jürgen (2006):** Europäischer Qualifikationsrahmen – Chancen oder Risiken für Arbeitnehmer und ihre berufliche Bildung in Deutschland? In: WSI Mitteilungen (11), S. 630–637
- Küssner, Karin; Seng, Esther (2006):** Der Europäische Qualifikationsrahmen – eine deutsche Stellungnahme. In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (2), S. 11–13. Online unter <http://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/download/id/1102> (letzter Abruf 31.05.2013)
- KWB (2005):** Berufliche Bildung für Europa. Europäischer Qualifikationsrahmen (EQF) und Leistungspunktesystem (ECVET). Online unter http://www.kwb-berufsbildung.de/fileadmin/pdf/2005_Positionspapier_EQF_ECVET.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)

- Lackner, Herbert (2008):** Regierungskrise – ÖVP plant Koalitionsausstieg: Neuwahl soll bereits am 1. Juni stattfinden. In: Profil, 15.03.2008. Online unter <http://www.profil.at/articles/0811/560/200332/regierungskrise-oevp-koalition-sausstieg-neuwahl-1-juni> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Landsorganisationen i Danmark (2006):** Denmark in a globalised world. LO's proposal for a responsible globalisation policy. Copenhagen: LO, The Danish Confederations of Trade Unions. Online unter http://www.lo.dk/upload/LO/Documents/2/2006%200519%201317%20Denmark%20in%20a%20globalised%20world_3413.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Lange, Gerhard; Illerhaus, Klaus (2005):** Berufliche Bildung – Europas Zukunft. Europäische Bildungspolitik im Kontext nationaler Interessen. In: Klaus Illerhaus (Hg.): Die Koordinierung der Berufsausbildung in der Kultusministerkonferenz. Bonn, S. 179–192. Online unter http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2005/2005_06_17-Koordinierung-Berufsausbildung.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Lanzendorf, Ute (2006):** Austria – from Hesitation to Breakthrough. In: Barbara M. Kehm und Ute Lanzendorf (Hg.): Reforming university governance. Changing conditions for research in four European countries. Bonn: Lemmens, S. 99–134
- Lassnigg, Lorenz (2011):** Editorial. In: Magazin Erwachsenenbildung.at (14). Online unter <http://erwachsenenbildung.at/magazin/11-14/meb11-14.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Lassnigg, Lorenz et al. (2006):** Europäischer Qualifikationsrahmen – EQF im Kontext der tertiären Bildung. Analyse auf der Grundlage eines ausgewählten Ländervergleichs. Wien: BMBWK. Online unter <http://www.equi.at/pdf/ihs-duk-eqf-lassnigg-vogtenhuber-pellert-cendon.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Lauth, Hans-Joachim; Pickel, Gert; Pickel, Susanne (2009):** Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Leiber, Simone (2005):** Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag. Online unter http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_52.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Leonardi, Salvo (2006):** Gewerkschaften und Wohlfahrtsstaat. Das Gent-System. In: WSI Mitteilungen (59), S. 79–85
- Leuze, Kathrin; Martens, Kerstin; Rusconi, Alessandra (2007):** New Arenas of Education Governance – the Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making. In: Kerstin Martens, Alessandra Rusconi und Kathrin Leuze (Hg.): New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 3–15

- Leuze, Katrin et al. (2008):** Analysing the two-level game. International and national determinants of change in education policy making. Bremen: Sonderforschungsbereich Staatlichkeit im Wandel. Online unter <http://www.sfb597.uni-bremen.de/homepages/martens/download.php?ID=85&SPRACHE=DE&TABLE=AP&TYPE=PDF> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Liebold, Renate; Trinczek, Rainer (2002):** Experteninterview. In: Stefan Kühl (Hg.): Methoden der Organisationsforschung. Ein Handbuch. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch-Verlag, S. 33–71
- Lind, Jens (2007):** A Nordic Saga? The Ghent System and Trade Unions. In: International Journal of Employment Studies 15 (1), S. 49–67
- Linhart, Eric; Shikano, Susumu (2007):** Die große Koalition in Österreich: Schwierigkeiten bei der Bildung, Stabilität und Alternativenlosigkeit. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP) 36 (2), S. 185–200
- Loisch, Ursula Christine; Tritscher-Archan, Sabine (2010):** NQR in der Praxis. Am Beispiel von Qualifikationen des kaufmännisch-administrativen Bereichs. Wien: Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft. Online unter http://www.ibw.at/components/com_redshop/assets/document/product/1320236863_fb160.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Luomi-Messerer, Karin (2007):** TransEQFrame Policy Level: The national policy goals and approaches for adapting the European Qualifications Framework (EQF) to policies at the national level. Austrian Report. Wien: 3s research laboratory
- Luomi-Messerer, Karin; Lengauer, Sonja; Markowitsch, Jörg (2009):** Die Entwicklung eines Nationalen Qualifikationsrahmens in Österreich im Kontext internationaler Beispiele und Erfahrungen. In: Jörg Markowitsch (Hg.): Der nationale Qualifikationsrahmen in Österreich. Beiträge zur Entwicklung. Münster: LIT Verlag, S. 29–48
- Luomi-Messerer, Karin; Markowitsch, Jörg; Lengauer, Sonja (2007):** Nationaler Qualifikationsrahmen – Aktuelle Ansätze in Österreich im Vergleich mit anderen Ländern. In: bwp@ – Berufs- und Wirtschaftspädagogik online (Spezial 3). Online unter http://www.bwpat.de/ATspezial/luomi-messerer_et_al_atspezial.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Luomi-Messerer, Karin; Prokopp, Monika (2009):** EU tools and geographic mobility within VET. In: Sabine Tritscher-Archan und Thomas Mayr (Hg.): Berufsbildungspolitik in Österreich. Fortschrittsbericht zu den Entwicklungen 2006–2008. Wien: ReferNet Austria, S. 50–60. Online unter http://www.refernet.at/index.php/en/component/docman/doc_download/2-vet-policy-report-deutsch (letzter Abruf 31.05.2013)
- Lykketoft, Mogens (2009):** Das dänische Modell. Eine europäische Erfolgsgeschichte. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. Online unter <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06854.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)

- Madlener, Bernhard (2010):** Elitepotenzial im Lehrberuf. In: Der Standard, 06./07.02.2010. Online unter <http://derstandard.at/1263706962528/Elitepotenzial-im-Lehrberuf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Maguire, Bryan; Mernagh, Edwin; Murray, Jim (2008):** Kopplung von Deskriptoren für Lernergebnisse in nationalen und Meta-Qualifikationsrahmen – Lernen aus den Erfahrungen in Irland. In: Europäische Zeitschrift für Berufsbildung (42/43), S. 81–97. Online unter <http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/42-de.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Mahlberg, Jutta (2010):** Die Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens in deutsches Recht. In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (3), S. 53–54. Online unter <http://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/download/id/6227> (letzter Abruf 31.05.2013)
- March, James G.; Olsen, Johan P. (2008):** Elaborating the „New Institutionalism“. In: R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder und Bert A. Rockman (Hg.): The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford u. a.: Oxford University Press, S. 3–20
- Markowitsch, Jörg (Hg.) (2009):** Der nationale Qualifikationsrahmen in Österreich Beiträge zur Entwicklung. Münster: LIT Verlag
- Markowitsch, Jörg; Luomi-Messerer, Karin (2008):** Entstehung und Interpretation der Deskriptoren des Europäischen Qualifikationsrahmens. In: Europäische Zeitschrift für Berufsbildung (42/43), S. 39–67. Online unter <http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/42-de.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Markowitsch, Jörg; Schlögl, Peter; Schneeberger, Arthur (2006):** Europäischer und nationaler Qualifikationsrahmen. Stellungnahmen zum Arbeitsdokument der Europäischen Kommission sowie erste Befunde für Österreich. Wien. Online unter <http://www.oebf.at/db/calimero/tools/proxy.php?id=14040> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Martens, Kerstin (2007):** How to Become an Influential Actor – The ‚Comparative Turn‘ in OECD Education Policy. In: Kerstin Martens, Alessandra Rusconi und Kathrin Leuze (Hg.): New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 40–56
- Martens, Kerstin; Niemann, Dennis (2010):** Governance by Comparison. How Ratings and Rankings Impact National Policy-making in Education. Bremen: Sonderforschungsbereich Staatlichkeit im Wandel. Online unter <http://www.sfb597.uni-bremen.de/pages/download.php?ID=180&SPRACHE=de&TABLE=AP&TYPE=PDF> (letzter Abruf 31.05.2013)

- Martens, Kerstin; Rusconi, Alessandra; Leuze, Kathrin (Hg.) (2007):** New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan
- Martens, Kerstin; Wolf, Klaus Dieter (2006):** Paradoxien der Neuen Staatsräson. Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 13 (2), S. 145–176
- Maurer, Andrea; Schmid, Michael (2002):** Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag
- Mayntz, Renate (Hg.) (2009):** Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995a):** Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag, S. 39–72. Online unter http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_23.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995b):** Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag, S. 9–38 Online unter http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_23.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Mayring, Philipp (2007):** Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim [u. a.]: Beltz
- Meisel, Klaus (o.J.):** AG 1: Anschlussmöglichkeiten nicht-formalen und informellen Lernens an den DQR in den Bereichen allgemeine, politische und kulturelle Bildung. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1311667762626> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2005):** Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Alexander Bogner, Beate Littig und Wolfgang Menz (Hg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 71–93
- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2009):** Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In: Susanne Pickel, et al (Hg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 465–479

- Meyer, John W. (2005):** Vorwort. In: Raimund Hasse und Georg Krücken (Hg.): *Neo-Institutionalismus*. 2., vollständig überarb. Auflage. Bielefeld: Transcript-Verlag, S. 5–12
- Meyer, John W.; Rowan, Brian (1977):** Institutionalized Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: *American Journal of Sociology* 83 (2), S. 240–363
- Meyer, John W.; Rowan, Brian; Scott, W. Richard (1985):** Organizational Environments. Ritual and Rationality. 3. print. Beverly Hills, Calif. [u. a.]: Sage Publications
- Michalowicz, Irina; Tálos, Emmerich (2007):** Österreichs Interessenpolitik auf neuen Pfaden – zwischen Austrokorporatismus und Lobbying? In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)* 36 (4), S. 369–388
- Minderop, Dorothea; Pröhl, Marga (1999):** Berufliche Bildung der Zukunft. Band 1. Ergebnisse der Recherche. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. Online unter http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_20247_20248_2.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Müller, Wolfgang C. (2006):** Regierung und Kabinettsystem. In: Herbert Dachs et al. (Hg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz, S. 168–187
- Müller-Böling, Detlef (2000):** Die entfesselte Hochschule. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Münch, Ursula (2009):** Von Leuchttürmen, Bildungsgipfeln und Konjunkturtälern. Zur Topographie des deutschen Bildungsföderalismus. In: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 225–235
- Münk, Dieter (2006):** Berufliche Aus- und Weiterbildung in Europa. In: Rolf Arnold und Antonius Lipsmeier (Hg.): *Handbuch der Berufsbildung*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 547–560
- Münk, Dieter (2012):** Bologna, Lissabon, der EQR und die pädagogische Perspektive – Von der Schwierigkeit eines Berufs- und Wirtschaftspädagogen, in Europa das Pädagogische zu finden. In: Karin Büchter, Peter Dehnhostel und Georg Hanf (Hg.): *Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem?* Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag (Berichte zur beruflichen Bildung), S. 135–159
- Muno, Wolfgang (2009):** Fallstudien und die vergleichende Methode. In: Susanne Pickel et al. (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 113–131

- Nannestad, Peter (2009):** Das politische System Dänemarks. In: Wolfgang Ismayr, Jörg Bohnefeld und Stephan Fischer (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas. 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften, S. 65–106
- Nehls, Hermann (2008):** Noch kein Konsens bei der Konkretisierung eines Deutschen Qualifikationsrahmens. In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (2), S. 48–51. Online unter <http://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/download/id/1339> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Neß, Harry (2011a):** Gewerkschaftspositionen zu EQR und DQR. Ein Situationsbericht. In: Erziehungswissenschaft 22 (42), S. 27–40. Online unter http://www.pedocs.de/volltexte/2011/4103/pdf/ErzWiss_2011_42_Ness_Gewerkschaftspositionen_zu_EQR_und_DQR_D_A.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Neß, Harry (2011b):** Konzept Einbeziehung nicht-formal und informell erworbener Kompetenzen in den DQR/BMBF/KMK/17.05.2011. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1311339209752> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Neuberger, Oswald (Hg.) (2006):** Mikropolitik und Moral in Organisationen. Herausforderung der Ordnung. 2., völlig neu bearb. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius
- Nielsen, Søren P. (2000):** Die neue Struktur: berufliche Bildung in Dänemark. Kopenhagen: Undervisnings Ministeriet.
- Nikolai, Rita; Ebner, Christian (2012):** Zur Verknüpfung von Berufsbildung und Hochschulbildung. Reformen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. In: Sigrid Karin Amos et al. (Hg.): Kultur – Ökonomie – Globalisierung. Eine Erkundung von Rekalibrierungsprozessen in der Bildungspolitik. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 63–79
- Nimmervoll, Lisa (2007):** „Wir brauchen massiven Uni-Ausbau“. In: Der Standard, 22.10.2007. Online unter <http://derstandard.at/3082353?seite=2> (letzter Abruf 31.05.2013)
- North, Douglass Cecil (1992):** Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen: Mohr
- NQR-Projektgruppe (2009):** Aufbau eines Nationalen Qualifikationsrahmens in Österreich. Schlussfolgerungen, Grundsatzentscheidungen und Maßnahmen nach Abschluss des NQR Konsultationsverfahrens. BMUKK; BMWF. Online unter http://www.bmukk.gv.at/medienpool/19300/nqr_positionspapier200910.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Nullmeier, Frank (2000):** Politische Theorie des Sozialstaats. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag

- o. A. (2010):** Drei Fragen zum DQR. Die Positionen von BMBF, HRK, Wissenschaftsrat und DHV. In: *Forschung & Lehre* (12), S. 874–875. Online unter http://www.forschung-und-lehre.de/wordpress/Archiv/2010/ful_12-2010.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- ÖAD (o.J.):** Koordinierungsstelle für den NQR in Österreich. Internetseite. Online unter <http://www.oead.at/nqr> (letzter Abruf 31.05.2013)
- ÖAD; Nationalagentur Lebenslanges Lernen (Hg.) (2011):** Handbuch für die Zuordnung von formalen Qualifikationen zum Nationalen Qualifikationsrahmen (NQR) – Kriterien. Simulationsphase. Nationale Koordinierungsstelle für den NQR in Österreich. Wien. Online unter http://www.oead.at/fileadmin/III/dateien/lebenslanges_lernen_pdf_word_xls/nqr/EQR-Zuordnungsbericht/Anhang_4_Handbuch_Simulationsphase_NQR_Kriterien_Annex_Ref_Bericht_DE_EV.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Obinger, Herbert (2009):** Sozialpolitische Bilanz der Großen Koalition in Österreich. In: Herbert Obinger und Elmar Rieger (Hg.): *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*. Festschrift für Stephan Leibfried. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag, S. 347–374
- Obinger, Herbert (2010):** Transformations of the welfare state. Small states, big lessons. Oxford u.a.: Oxford University Press
- OECD (2007):** Bildung auf einen Blick. 2007. Paris, Bielefeld: OECD; W. Bertelsmann Verlag
- ÖGB (2007):** Bildung. Angenommene Anträge, beschlossen am 16. ÖGB-Bundeskongress. Online unter http://www.oegb.at/servlet/BlobServer?blobcol=urldokument&blobheadername1=content-type&blobheadername2=content-disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D%22Angenommene_Antr%25E4ge%253A_Bildung.pdf%22&blobkey=id&root=S06&blobnocache=false&blobtable=Dokument&blobwhere=1329236709814 (letzter Abruf 31.05.2013)
- ÖVP (2006):** Kursbuch Zukunft. Modern. Sicher. Menschlich. Kurzfassung. ÖVP Bundespartei
- Parreira do Amaral, Marcelo (2011a):** Bildungspolitik im Transformationsprozess. International vergleichende Forschung zu Educational Governance und Regimetheorie. In: Josef Schmid et al. (Hg.): *Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 245–266
- Parreira do Amaral, Marcelo (2011b):** Educational Governance und Regimetheorie. In: Sigrid Karin Amos (Hg.): *Öffentliche Erziehung revisited. Erziehung, Politik und Gesellschaft im Diskurs*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 195–222

- Pelinka, Anton; Rosenberger, Sieglinde (2007):** Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends. 3. Aufl. Wien: Facultas.WUV
- Petring, Alexander (2007):** Fritz W. Scharpf, Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy-Research. Boulder 1997. In: Steffen Kailitz (Hg.): Schlüsselwerke der Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 421–424
- Pfadenhauer, Michaela (2005):** Auf gleicher Augenhöhe reden. Das Experteninterview – ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte. In: Alexander Bogner, Beate Littig und Wolfgang Menz (Hg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 113–130
- Pfadenhauer, Michaela (2007):** Das Experteninterview. Ein Gespräch auf Augenhöhe. In: Renate Buber und Hartmut H. Holzmüller (Hg.): Qualitative Marktforschung. Konzepte – Methoden – Analysen. Wiesbaden: Gabler Verlag, S. 449–461
- Pickel, Gert; Pickel, Susanne (2009):** Qualitative Interviews als Verfahren des Ländervergleichs. In: Susanne Pickel et al. (Hg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 441–464
- Pickel, Susanne et al. (2009):** Differenzierung und Vielfalt der vergleichenden Methoden in den Sozialwissenschaften. In: Susanne Pickel et al. (Hg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9–26
- Pierson, Paul (2000):** Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: The American Political Science Review 94 (2), S. 251–267. Online unter <http://www.jstor.org/stable/2586011> (letzter Abruf 25.01.2013)
- Powell, Justin J.W et al. (2012):** The Shifting Relationship between Vocational and Higher Education in France and Germany: towards convergence? In: European Journal of Education 47 (3), S. 405–423
- Powell, Justin J.W; Bernhard, Nadine; Graf, Lukas (2012a):** The Emergent European Model in Skill Formation: Comparing Higher Education and Vocational Training in the Bologna and Copenhagen Processes. In: Sociology of Education 85 (3), S. 240–258 Online unter <http://soe.sagepub.com/content/85/3/240.full.pdf+html> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Powell, Justin J.W; Solga, Heike (2008):** Internationalization of Vocational and Higher Education Systems. A Comparative-Institutional Approach. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Online unter <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2008/i08-501.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)

- Powell, Justin J.W; Solga, Heike (2010):** Analyzing the nexus of higher education and vocational training in Europe: a comparative-institutional framework. In: *Studies in Higher Education* 35 (6), S. 705–721
- Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs (2008):** Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Österreich. Wien. Online unter http://www.bmukk.gv.at/medienpool/17108/nqr_sn_and_223.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Przeworski, Adam; Teune, Henry (1970):** The logic of comparative social inquiry. New York: Wiley-Interscience
- Radaelli, Claudio Maria (2003):** The Europeanization of Public Policy. In: Claudio Maria Radaelli und Kevin Featherstone (Hg.): *The politics of Europeanization*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 27–56
- Radaelli, Claudio Maria (2004):** Europeanisation: Solution or Problem? In: *European Integration online Papers (EIoP)* 8 (16). Online unter <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Raffe, David (2009):** Chapter 2: Towards a Dynamic Model of National Qualifications Frameworks. In: *Researching NQFs. Some Conceptual Issues*. Geneva: International Labour Office, Employment Sector, Skills and Employability Department, S. 23–42. Online unter http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_119307.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Raffe, David; Gallacher, Jim; Toman, Nuala (2008):** Das schottische Rahmensystem für Anrechnungseinheiten und Qualifikationen (SCQF). Ein Beispiel für den Europäischen Qualifikationsrahmen. In: *Europäische Zeitschrift für Berufsbildung* (42/43), S. 68–80. Online unter <http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/42-de.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Ragin, Charles C. (1989):** The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies. Berkeley Calif. u.a: University of California Press
- Ragin, Charles C. (2009):** Qualitative Comparative Analysis Using Fuzzy Sets. In: Benoît Rihoux und Charles C. Ragin (Hg.): *Configurational comparative methods. Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Los Angeles, CA: Sage Publications, S. 87–122
- Randhahn, Solveig (2011):** Bildungspolitik im deutschen Sozialstaat. Die soziale Dimension bildungspolitischer Programme und Prozesse in vier Bundesländern. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Raschke, Joachim; Tils, Ralf (2013):** Politische Strategie. Eine Grundlegung. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

- Rasmussen, Palle; Werler, Tobias (2010):** Dänemark. In: Hans Döbert et al. (Hg.): Die Bildungssysteme Europas. Albanien, Andorra, Armenien, Aserbeidschan, Belarus, Belgien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Faröer-Inseln, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kosovo, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Makedonien, Moldawien, Monaco, Montenegro, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russische Föderation, San Marino, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Türkei, Ukraine, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern. 3. Aufl. Baltmannsweiler: Schneider-Verlag Hohengehren, S. 155–174
- Rat der Europäischen Union (2004):** „Allgemeine und Berufliche Bildung 2010“ – Die Dringlichkeit von Reformen für den Erfolg der Lissabon-Strategie. Gemeinsamer Zwischenbericht des Rates und der Kommission über die Maßnahmen im Rahmen des detaillierten Arbeitsprogramms zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa. Brüssel. Online unter http://www.bmbf.de/pub/allgemeine_und_berufliche_bildung_2010.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1963):** Über die Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung. 63/266/EWG. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (31), S. 1034/62. Online unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31963D0266:DE:HTML> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Rauner, Felix (2005):** Rettet den Facharbeiter! In: Die ZEIT, 01.12.2005. Online unter http://www.zeit.de/2005/49/Rettet_den_Facharbeiter_ (letzter Abruf 31.05.2013)
- Rauner, Felix (2006):** Europäische Berufsbildung – eine Voraussetzung für die im EU-Recht verbriefte Freizügigkeit der Beschäftigten. In: Philipp Grollmann, Georg Spöttl und Felix Rauner (Hg.): Europäisierung der beruflichen Bildung – eine Gestaltungsaufgabe. Hamburg: LIT Verlag, S. 35–52
- Rauner, Felix (2008):** European Vocational Education and Training: A Prerequisite for Mobility? In: Journal of European Industrial Training 32 (2/3), S. 85–98
- Rauner, Felix; Grollmann, Philipp (2006):** Berufliche Kompetenz als Maßgabe für einen europäischen Berufsbildungsraum. Anmerkungen zu einem europäischen Qualifikationsrahmen (EQF). In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 54 (3), S. 377–386
- Rauner, Felix; Grollmann, Philipp; Spöttl, Georg (2006):** Den Kopenhagenprozess vom Kopf auf die Füße stellen. In: Philipp Grollmann, Georg Spöttl und Felix Rauner (Hg.): Europäisierung der beruflichen Bildung – eine Gestaltungsaufgabe. Hamburg: LIT Verlag, S. 321–331

- Reitz Jørgensen, Jan (2007):** Denmark's strategy for lifelong learning. Education and lifelong skills upgrading for all. Online unter http://pub.uvm.dk/2007/lifelonglearning/lifelong_learning.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Rhodes, R. A. W.; Binder, Sarah A.; Rockman, Bert A. (Hg.) (2008):** The Oxford handbook of Political Institutions. Oxford [u. a.]: Oxford University Press
- Rihoux, Benoît; Meur, Gisèle de (2009):** Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA). In: Benoît Rihoux und Charles C. Ragin (Hg.): Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques. Los Angeles, CA: Sage Publishers, S. 33–68
- Rodrigues, Maria João (2003):** European Policies for a Knowledge Economy. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Rodrigues, Maria João (2009):** Europe, Globalization and the Lisbon Agenda. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Rodrigues, Maria João (Hg.) (2002):** The New Knowledge Economy in Europe. A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Rogalla, Irmhild (2011):** Gutachten: Einbeziehung nicht-formal und informell erworbener Kompetenzen in den DQR. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1311339233632> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Rohlfing, Ingo (2009):** Vergleichende Fallanalysen. In: Susanne Pickel et al. (Hg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 133–151
- Rothe, Georg (2008):** Berufliche Bildung in Deutschland. Das EU-Reformprogramm „Lissabon 2000“ als Herausforderung für den Ausbau neuer Wege beruflicher Qualifizierung im lebenslangen Lernen. Karlsruhe: Universitätsverlag. Online unter <http://digbib.ubka.uni-karlsruhe.de/volltexte/documents/469294> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Rürup, Matthias (2005):** Der Föderalismus als institutionelle Rahmenbedingung im deutschen Bildungswesen – Perspektiven der Bildungspolitikforschung. In: Trends in Bildung international (9), S. 1–19. Online unter http://www.pedocs.de/volltexte/2012/5092/pdf/tibi_2005_9_Ruerup_Der_Foederalismus_als_institutionelle_Rahmenbedingung_D_A.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Sandberger, Georg (2008):** Die Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 160–171

- Scharpf, Fritz W. (1985):** Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26 (4), S. 323–356
- Scharpf, Fritz W. (2006):** Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Unveränd. Nachdruck der 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Scharpf, Fritz W. (2009):** Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungs-falle? Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag
- Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz (1976):** Politikverflechtung. Kronberg/Ts: Scriptor Verlag
- Schemmann, Michael (2008):** Veränderungen und Modifikationen der bildungs-politischen Steuerung durch die OECD. In: Stefanie Hartz und Josef Schrader (Hg.): Steuerung und Organisation in der Weiterbildung. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt, S. 111–124
- Schimank, Uwe (2007a):** Neoinstitutionalismus. In: Arthur Benz et al. (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 161–175
- Schimank, Uwe (2007b):** Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Schimank, Uwe (2010):** Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie. 4., völlig überarb. Weinheim, München: Juventa-Verlag
- Schlögl, Peter (2006):** Modellierung eines politischen Prozesses zur Entwicklung eines österreichischen Qualifikationsreferenzsystems nach den Grundsätzen von Transparenz und Objektivität. In: Markowitsch, Jörg; Schlögl, Peter; Schneeberger, Arthur (Hg.): Europäischer und nationaler Qualifikationsrahmen. Stellungnahmen zum Arbeitsdokument der Europäischen Kommission sowie erste Befunde für Österreich. Wien, S. 40–46. Online unter <http://www.oeibf.at/db/calimero/tools/proxy.php?id=14040> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Schmid, Josef (1995):** Expertenbefragung und Informationsgespräch in der Parteienforschung. Wie föderalistisch ist die CDU? In: Ulrich von Alemann (Hg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 293–326
- Schmid, Josef (2008):** Der Wohlfahrtsstaat in Europa – Divergenz und Integration. In: Oscar W. Gabriel und Sabine Kropp (Hg.): EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 711–739
- Schmid, Josef (2010):** Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

- Schmid, Josef; et al. (Hg.) (2011):** Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Schmid, Josef; Klenk, Johannes; Wissmann, Daniel (2008):** Österreich – Modell eines erfolgreichen Wohlfahrtsstaats? Tübingen: Institut für Politikwissenschaft, Professur für politische Wirtschaftslehre. Online unter http://tobias-lib.uni-tuebingen.de/volltexte/2008/3222/pdf/wip38_oesterreich.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Schmidt, Susanna; Herstix, Lothar (2012):** Der Deutsche Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen – Bildungspolitische Optionen. In: Karin Büchter, Peter Dehnbostel und Georg Hanf (Hg.): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, S. 17–22
- Schmidt-Hertha, Bernhard (2011):** Anschlussmöglichkeiten nicht-formalen und informellen Lernens an den DQR in den Bereichen allgemeine, politische und kulturelle Bildung. Stellungnahme. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1311339250467> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Schneeberger, Arthur (2010):** Internationale Einstufung der österreichischen Berufsbildung. Adäquate ISCED-Positionierung als bildungspolitische Herausforderung. Wien: Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft. Online unter http://www.ibw.at/components/com_redshop/assets/document/product/FB_156_ISCED.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Schneider, Carsten Q.; Wagemann, Claudius (2007):** Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets. Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen. Opladen u.a.: Budrich
- Schrader, Josef (2008):** Steuerung im Mehrebenensystem der Weiterbildung – ein Rahmenmodell. In: Stefanie Hartz und Josef Schrader (Hg.): Steuerung und Organisation in der Weiterbildung. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt, S. 31–64
- Schubert, Klaus (2003):** Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag
- Schulze, Michaela (2012):** Gewerkschaften im Umbau des Sozialstaats. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Schuppert, Gunnar Folke (Hg.) (2006):** Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael (Hg.) (2008):** Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, 41. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

- Schwarz, Franziska (2011):** Die Schweiz im Kopenhagen-Prozess. Die EU strebt vergleichbare Qualifikationsrahmen an. In: Panorama : Bildung, Beratung, Arbeitsmarkt (6), S. 8–9. Online unter http://edudoc.ch/record/100389/files/8-9_FOK_Panorama_06_2011_DE.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Sellin, Burkart (2006):** EQR – Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und Rates, Bewertung und Fragen im Zusammenhang mit seiner Anwendung. In: bwp@ – Berufs- und Wirtschaftspädagogik online. Online unter http://www.bwpat.de/ausgabe11/sellin_bwpat11.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Sellin, Burkart (2008):** Der Vorschlag für einen Europäischen Qualifikationsrahmen: Möglichkeiten und Grenzen seiner Umsetzung in die Realität. In: Europäische Zeitschrift für Berufsbildung (42/43), S. 4–21. Online unter <http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/42-de.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Senge, Konstanze (2011):** Das Neue am Neo-Institutionalismus. Der Neo-Institutionalismus im Kontext der Organisationswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Senge, Konstanze; Hellmann, Kai-Uwe (Hg.) (2006):** Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Severing, Eckart (2006):** Europäische Zertifizierungsstandards in der Berufsbildung. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik 102 (1), S. 15–29
- Shapiro, Hanne; Andersen, Tine; Bayer, Ida (o.J.a):** TransEQFrame – Country report for Work Package 3. The national policy goals and approaches for adapting EQF to policies at national level – Denmark. The Danish Technological Institute
- Shapiro, Hanne; Bayer, Ida; Pedersen, Philip (o.J.b):** TransEQFrame – Country report for Work Package 4, Denmark. Research and development level: Theoretical concepts and methodological approaches for adapting EQF to the national educational contexts. The Danish Technological Institute
- Shepsle, Kenneth A. (2008):** Rational Choice Institutionalism. In: R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder und Bert A. Rockman (Hg.): The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford [u. a.]: Oxford University Press, S. 23–38
- Siegel, Nico A. (2007):** Welten des Wohlfahrtskapitalismus und Typen wohlfahrtsstaatlicher Politik. In: Manfred G. Schmidt et al. (Hg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 260–276
- Sloane, Peter F. E. (Hg.) (2008):** Zu den Grundlagen eines Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR). Konzeptionen, Kategorien, Konstruktionsprinzipien. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag

- Sloane, Peter F. E. (o.J.):** Möglichkeiten und Grenzen der Erfassung und Dokumentation informell und non-formal erworbener Kompetenzen. Online unter <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1311339158557> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Spillner, Gunther (2006):** Bericht über Beratungen des Hauptausschusses des BIBB. Sitzung 1/2006 am 9. März 2006 und Sondersitzung am 23. März 2006 in Bonn. In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (3), S. 58–60. Online unter <http://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/download/id/1131> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Spillner, Gunther (2010):** Bericht über die Sitzung 2/2010 des Hauptausschusses am 18. Juni 2010 in Bonn. In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (4), S. 51. Online unter <http://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/download/id/6277> letzter Abruf 25.01.2013.
- Spillner, Gunther (2012):** Bericht über die Sitzung 1/2012 des Hauptausschusses am 15. März 2012 in Bonn. In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (3), S. 54–55. Online unter <http://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/download/id/6868> (letzter Abruf 31.05.2013)
- SPÖ; ÖVP (o.J.):** Regierungsprogramm 2008–2013. Gemeinsam für Österreich. Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode. Online unter <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32965> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Spöttl, Georg et al. (2009):** Gestaltungsoptionen für die duale Organisation der Berufsausbildung. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. Online unter http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_168.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Spöttl, Georg; Blings, Jessica (2011):** Kernberufe. Ein Baustein für ein transnationales Berufsbildungskonzept. Frankfurt/Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang
- Steinmo, Sven (2001):** New Institutionalism. In: Paul A. B. Clarke und Joe Foweraker (Hg.): Encyclopedia of Democratic Thought. London, New York: Routledge, S. 462–465
- Straßheim, Holger (2008):** Die Govenance des Wissens. In: Gunnar Folke Schuppert und Andreas Voßkuhle (Hg.): Governance von und durch Wissen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 49–71
- Straßheim, Holger (2009):** Governance als reflexive Koordination. In: Sebastian Botzem, et al. (Hg.): Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 461–477
- Strate, Gregor; König, Annika (2008):** Der Kopenhagen Prozess. Hg. v. Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste (Aktueller Begriff, 15/08). Online unter <http://webarchiv.bundestag.de/archive/2012/1220/dokumente/analysen/2008/Kopenhagen-Prozess.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)

- Streeck, Wolfgang (1994):** Einleitung des Herausgebers. Staat und Verbände: Neue Fragen. Alte Antworten? In: Wolfgang Streeck (Hg.): Staat und Verbände. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 7–34
- Sverdrup, Ulf (2004):** Compliance and Conflict Management in the European Union: Nordic Exceptionalism. In: Scandinavian Political Studies 27 (1)
- Tálos, Emmerich (2006):** Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende? In: Herbert Dachs et al. (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien: Manz, S. 425–442
- Tálos, Emmerich; Kittel, Bernhard (2001):** Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen. Wien: WUV
- The Danish Evaluation Institute (2011):** Referencing the Danish Qualifications Framework for Lifelong Learning to the Euro-pean Qualifications Framework. Online unter <http://english.eva.dk/publications/referencing-the-danish-qualifications-framework-for-lifelong-learning-to-the-european-qualifications-framework/download> (letzter Abruf 31.05.2013)
- The Danish Evaluation Institute (Hg.) (2009):** Verification of compatibility of the Danish National Qualifications Framework for Higher Education with the Framework for Qualifications of the European Higher Education Area. Self-certification report. Online unter <http://english.eva.dk/publications/self-certification/download> (letzter Abruf 31.05.2013)
- The Danish Government (2006):** Progress, Innovation and Cohesion. Strategy for Denmark in the Global Economy – Summary. Online unter http://www.stm.dk/multimedia/PROGRESS_INNOVATION_AND_COHESION.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Thelen, Kathleen; Busemeyer, Marius R. (2008):** From Collectivism towards Segmentalism. Institutional Change in German Vocational Training. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Online unter http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp08–13.pdf (letzter Abruf 31.05.2012)
- Tippelt, Rudolf (2010):** Deutscher Qualifikationsrahmen und European Qualifications Framework – die Perspektive der Weiterbildung. In: Erziehungswissenschaft 21 (41), S. 113–118. Online unter http://www.pedocs.de/volltexte/2011/4062/pdf/ErzWiss_2010_41_Tippelt_Dt_Qualifikationsrahmen_D_A.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Trampusch, Christine (2009):** Europeanization and Institutional Change in Vocational Education and Training in Austria and Germany. In: Governance 22 (3), S. 369–395

- Trampusch, Christine (2010a):** Co-evolution of skills and welfare in coordinated market economies? A comparative historical analysis of Denmark, the Netherlands and Switzerland. In: *European Journal of Industrial Relations* 16 (3), S. 197–220
- Trampusch, Christine (2010b):** Employers, the State, and the Politics of Institutional Change: Vocational Education and Training in Austria, Germany and Switzerland. In: *European Journal of Political Research* 49 (4), S. 545–573
- Tritscher-Archan, Sabine (2008):** NQR in der Praxis. Am Beispiel des Baubereichs; Endbericht. Wien: Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft. Online unter http://www.ibw.at/components/com_redshop/assets/document/product/fb141.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Tritscher-Archan, Sabine (2009):** NQR in der Praxis. Am Beispiel des Elektrobeereichs. Wien: Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft. Online unter http://www.ibw.at/components/com_redshop/assets/document/product/fb147.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Tritscher-Archan, Sabine (2010):** Austrian National Qualifications Framework development. In: *EQF Newsletter* October 2010, S. 5–7. Online unter http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/eqf/news3_en.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Tritscher-Archan, Sabine; Nowak, Sabine (2011):** VET in Europe – Country Report Austria. Wien: ReferNet Austria. Online unter http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2011/2011_CR_AT.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Tumpl, Herbert; Ettl, Johanna (2008):** Stellungnahme zum „Konsultationspapier – Nationaler Qualifikationsrahmen für Österreich“. Wien: Bundesarbeitskammer. Online unter http://www.bmukk.gv.at/medienpool/17102/nqr_sn_and_173.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- uniko (2008):** Stellungnahme der Österreichischen Universitätenkonferenz zum Konsultationspapier – Nationaler Qualifikationsrahmen für Österreich. Online unter http://www.uniko.ac.at/upload/uniko-NQR-Stellungnahme.Endversion_Juni.2008__1_.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- UVM (Hg.) (2006):** European Qualifications Framework (EQF) – Danish comments on the European Commission's working document „Towards a European Qualifications Framework for Lifelong Learning“ of 8 July 2005. Kopenhagen: Undervisnings Ministeriet. Online unter http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/results/denmark_en.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Verba, Sidney (1967):** Some Dilemmas in Comparative Research. In: *World Politics* 20 (1), S. 111–127

- Visser, Karel (2011):** Netherlands. VET in Europe – Country report. ReferNet Netherlands. Online unter http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/eu/pub/cedefop/vetreport/2010_CR_NL.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Vögtle, Eva-Maria; Knill, Christoph; Dobbins, Michael (2011):** To What Extent does Transnational Communication Drive Cross-National Policy Convergence? The Impact of the Bologna-Process on Domestic Higher Education Policies. In: *Higher Education* 61 (1), S. 77–94
- Walkenhorst, Heiko (2008):** Explaining Change in EU Education Policy. In: *Journal of European Public Policy* 15 (4), S. 567–587
- Weinert, Rainer (2010):** Berufliche Weiterbildung in Europa. Was Deutschland von nordeuropäischen Ländern lernen kann. Frankfurt/Main: Otto-Brenner-Stiftung. Online unter http://www.otto-brenner-shop.de/uploads/tx_mplightshop/AH_66neu_web.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Werle, Raymund (2007):** Pfadabhängigkeit. In: Arthur Benz et al. (Hg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 119–131
- Werle, Raymund; Schimank, Uwe (Hg.) (2000):** Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt/Main, New York: Campus. Online unter http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_39.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Westerhuis, Anneke (2007):** National Policy Goals and Approaches for Adapting EQF to National Policies. TransEQFrame Project; Work Package 3 Synthesis Report. CINOP Expertise Centrum.
- Wiesenthal, Helmut (2003):** Beyond Incrementalism: Sozialpolitische Basisinnovationen im Lichte der politiktheoretischen Skepsis. In: Renate Mayntz und Wolfgang Streeck (Hg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*. Festschrift für Fritz W. Scharpf. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag (Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 45), S. 31–70. Online unter http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_45.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- WIFI (o.J.):** Über uns – WIFI Österreich. Internetseite. Online unter <http://www.wifi.at/DE/%C3%9Cber%20uns/WIFI%20%C3%96sterreich/WIFI+%C3%96sterreich.aspx> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Wintermantel, Margret; Braun, Ludwig Georg (2008):** Für mehr Durchlässigkeit zwischen beruflicher Bildung und Hochschulbildung! Gemeinsame Erklärung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) und der Hochschulrektorenkonferenz (HRK). Berlin: Hochschulrektorenkonferenz; Deutscher Industrie- und Handelskammertag. Online unter http://www.hrk.de/uploads/media/HRK_DIHK_Erklaerung_2008_02.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)

- Winterton, Jonathan (2005):** From Bologna to Copenhagen: Progress Towards a European Credit Transfer System for VET. In: International Journal of Training Research 3 (2), S. 47–64
- Winterton, Jonathan; Delamare-Le Deist, Françoise; Stringfellow, Emma (2006):** Typology of Knowledge, Skills and Competences. Clarification of the Concept and Prototype. Luxembourg: Publications Office of the European Communities. Online unter http://www.cedefop.europa.eu/en/Files/3048_EN.PDF (letzter Abruf 31.05.2013)
- Wissenschaftlicher Beraterkreis der Gewerkschaften IG Metall und ver.di (Hg.) (2006):** Bildung ist keine Ware. Wie wir morgen arbeiten, leben und lernen wollen. Eine Streitschrift zur beruflichen Bildung. Berlin, Frankfurt/Main: ver.di; IG Metall. Online unter http://bildungspolitik.verdi.de/weiterbildung/beraterkreis/data/bp_wb_bildungware.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Witte, Johanna Katharina (2006):** Change of degrees and degrees of change. Comparing adaptations of European higher education systems in the context of the Bologna process. Dissertation. Universität Twente. Online unter http://www.che.de/downloads/C6JW144_final.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- WKÖ (2008):** Konsultationspapier – Nationaler Qualifikationsrahmen für Österreich. Position der Wirtschaftskammer Österreich. Online unter http://www.bmukk.gv.at/medienpool/17109/nqr_sn_and_225.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- WKÖ (Hg.) (2012):** Wirtschaftskammermitglieder nach Bundesländern. Online unter <http://wko.at/statistik/jahrbuch/mg-km.pdf> (letzter Abruf 31.05.2013)
- Young, Michael (2003):** National Qualifications Frameworks as a Global Phenomenon: a comparative perspective. In: Journal of Education and Work 16 (3), S. 223–237
- Young, Michael (2005):** National qualifications frameworks: Their feasibility for effective implementation in developing countries. Geneva: International Labour Organisation. Online unter http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_103626.pdf (letzter Abruf 31.05.2013)
- Young, Michael (2008):** Towards a European Qualifications Framework: Some Cautionary Observations. In: Journal of European Industrial Training 32 (2/3), S. 127–137
- Zangl, Bernhard; Zürn, Michael (1999):** Interessen in der internationalen Politik: Der akteursorientierte Institutionalismus als Brücke zwischen interesseorientierten und normorientierten Handlungstheorien. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 9 (3), S. 923–950

10 Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgruppe/Aktiengesellschaft
AGJ	Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe
AI	Akteurzentrierter Institutionalismus
AK DQR	Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen
AT	Österreich
AuL	Bundesarbeitskreis Arbeit und Leben
BDA	Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn
Bitkom	Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien
B-L-KG	Bund-Länder-Koordinierungsgruppe
BMBF	deutsches Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMBWK	österreichisches Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMUKK	österreichisches Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWF	österreichisches Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
BMWi	deutsches Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
Cedefop	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
CHE	Centrum für Hochschulentwicklung
DA	Dansk Arbejdsgiverforening (dänische Arbeitgebervereinigung)
DBB	Deutscher Beamtenbund
DE	Deutschland
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund

DI	Dansk Industri (dänischer Industriverband)
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DK	Dänemark
DQR	Deutscher Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen
DPA	Deutsche Presse-Agentur
ebd.	ebenda
ECTS	European Credit Transfer System
ECVET	European Credit System for Vocational Education and Training
EQF/EQR	Europäischer Qualifikationsrahmen
et al.	et alii/et aliae
EU	Europäische Union
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
ex.	exemplarisch
f	folgende
ff.	fortfolgende
FHK	Österreichische Fachhochschulkonferenz
FTF	Funktionærernes og Tjenstemændenes Fællesråd (dänischer Verband der Angestelltengewerkschaften)
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
ggf.	gegebenenfalls
Grüne	Bündnis 90/Die Grünen
Herv. i. O.	Hervorhebung im Original
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
Hrsg.	Herausgeber
IBW	Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft, Wien
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall
ISCED	International Standard Classification of Education

IT	Information und Telekommunikation
IV	Vereinigung der österreichischen Industrie (Industriellenvereinigung)
KMK	ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland
KWB	Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung
LKÖ	Landwirtschaftskammer Österreich
LO	Landsorganisationen i Danmark (dänischer Gewerkschaftsbund)
MPI	Max-Planck-Institut
Nat.	Nationaler/Nationale
NKS	Nationale Koordinierungsstelle
NQF-HE	National Qualifications Framework for Higher Education
NQR	Nationaler Qualifikationsrahmen
o. A.	ohne Autor
o.J.	ohne Jahr
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
öibf	Österreichisches Institut für Berufsbildungsforschung
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PISA	Programme for International Student Assessment
QCA	Qualitative Comparative Analysis
Red. Gruppe	Redaktionsgruppe im AK DQR
REU	Rådet for de grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser (dänischer nationaler Rat für Berufsausbildung)
s. a.	siehe auch
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
sog.	sogenannte

SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
TWG	Technical Working Group
UI	Styrelsen for Universiteter og Internationalisering (dänische Nationalagentur für Universitäten und Internationalisierung)
uniko	Österreichische Universitätenkonferenz
URL	Uniform Resource Locator
UVM	Ministeriet for Børn og Undervisning (dänisches Bildungsministerium)
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
VET	Vocational Education and Training
vgl.	vergleiche
VoC	Varieties of Capitalism
WIFI	Wirtschaftsförderinstitut (Bildungsanbieter der Wirtschaftskammer Österreich)
WKÖ	Wirtschaftskammer Österreich
WMK	Wirtschaftsministerkonferenz
z. B.	zum Beispiel
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks
ZVEI	Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie

11 Anhang: Übersicht Experteninterviews

Interview Nr.	Akteursgruppe	Datum	Dauer
DE01	Staat	01.09.2010	1:07:37
DE02	Arbeitgeber	02.09.2010	1:00:52
DE03	Arbeitnehmer	02.09.2010	1:06:08
DE04	Staat	03.09.2010	0:53:41
DE05	Arbeitnehmer	07.09.2010	1:16:47
DE06	Arbeitnehmer	10.09.2010	1:03:21
DE07	Arbeitnehmer	22.09.2010	1:01:34
DE08	Arbeitgeber	12.10.2010	0:47:05
DE09	Arbeitgeber	29.10.2010	1:04:18
AT01	Arbeitgeber	25.10.2010	0:49:35
AT02/AT03	Staat	27.10.2010	0:49:22
AT04	Arbeitnehmer	27.10.2010	1:09:29
AT05	Arbeitgeber	27.10.2010	0:59:14
AT06	Arbeitnehmer	28.10.2010	1:06:13
AT07	Arbeitgeber	28.10.2010	0:47:34
AT08	Staat	28.10.2010	0:50:44
DK01/DK02	Arbeitgeber	28.01.2011	0:59:43
DK03	Arbeitnehmer	31.01.2011	1:11:40
DK04	Staat	31.01.2011	1:43:55
DK05	Staat	31.01.2011	0:59:21
DK06	Staat	01.02.2011	1:00:22
DK07 ⁷⁸	Arbeitnehmer	01.02.2011	0:35:35
DK08	Arbeitgeber	01.02.2011	0:46:14

78 Der Akteursvertreter war nicht am Entwicklungsprozess beteiligt und verfügte daher nicht über Expertenwissen in Bezug auf die Fragestellungen dieser Arbeit. Das Interview wurde daher abgebrochen, auf eine analytische Bearbeitung wurde verzichtet.

Berufsbildung, Arbeit und Innovation

Dissertationen/Habilitationen

Die Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) wird kontrovers diskutiert. Zahlreiche Staaten greifen diesen Impuls auf und haben nationale bildungspolitische Reformvorhaben eingeleitet.

Welche politischen Veränderungen erfolgen bei der Einführung nationaler Qualifikationsrahmen? Wie lässt sich das duale Berufsbildungssystem in Deutschland mit der europäischen Entwicklung vereinbaren? Und wie gehen andere Länder mit einem ähnlichen Berufsbildungsmodell vor? Der vorliegende Band nimmt diese Fragen zum Anlass zu einem empirischen Vergleich der Entwicklungsprozesse nationaler Qualifikationsrahmen in Dänemark, Österreich und Deutschland.

Johannes Klenk präsentiert in seiner Arbeit eine detaillierte Rekonstruktion dieser drei Fallbeispiele und zeigt, wie auch in etablierten Steuerungsinstitutionen zukunftsweisende Reformen umsetzbar sind.

Johannes Klenk

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Promotionskolleg „International-vergleichende Forschung zu Bildung und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat“ an der Eberhard Karls Universität Tübingen.



ISBN 978-3-7639-5261-8

