

Sandra Bohlinger

Kompetenzentwicklung für Europa

Wirksamkeit europäischer Politikstrategien zur Förderung
von Kompetenzen in der beruflichen Bildung

Politikwissenschaft

Sandra Bohlinger
Kompetenzentwicklung für Europa

Sandra Bohlinger

Kompetenzentwicklung für Europa

Wirksamkeit europäischer Politikstrategien
zur Förderung von Kompetenzen in der
beruflichen Bildung

Budrich UniPress Ltd.

Opladen & Farmington Hills 2008

Für Sammy

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2008 Budrich UniPress, Opladen & Farmington Hills

www.budrich-unipress.de

ISBN 978-3-940755-16-2 (Paperback)

eISBN 978-3-86388-380-5 (eBook)

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. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: disegno visuelle kommunikation, Wuppertal – www.disenjo.de

Druck: paper&tinta, Warschau

Printed in Europe

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	13
1.1.	Fragestellung und Forschungsstand.....	16
1.2.	Konzeption, Methodik und theoretische Verortung der Arbeit	21
1.3.	Begriffliche Bestimmung von Berufsbildungspolitik und Berufsbildungssystemen	24
2.	Politische Steuerung beruflicher Bildung	27
2.1.	Genese europäischer Berufsbildungspolitik.....	30
2.2.	Erster aktueller Kontext: Arbeitsmarkt, Beschäftigung und Qualifikationsstruktur im Wandel.....	41
2.3.	Zweiter aktueller Kontext: Politikmechanismen in der beruflichen Bildung	47
3.	Bildungspolitische Perspektive: Entwicklung der Kompetenzdebatte aus Länderperspektive.....	52
3.1.	Genese des Kompetenzkonzepts im deutschsprachigen Raum.....	53
3.2.	Der Kompetenzbegriff im angelsächsischen Raum	59
3.3.	Der Kompetenzbegriff in Frankreich.....	64
4.	Bildungstheoretischer Zugang: Der Kompetenzbegriff aus berufs- und wirtschaftspädagogischer Perspektive.....	70
4.1.	Leitthemen: Berufliche Handlungskompetenz – Qualifikationen – Schlüsselqualifikationen	73
4.2.	Erkenntnistheoretische Zugänge	80
4.3.	Soziologische Zugänge	94
4.4.	Psychologische Zugänge.....	104
4.5.	Konvergenzen und Divergenzen der Kompetenzbegriffe und -zugänge.....	114
5.	Nachweis der Wirksamkeit politischer Strategien auf die Kompetenzentwicklung	127
5.1.	Die OMC als Steuerungsinstrument europäischer Berufsbildungspolitik.....	129

5.2.	Indikatoren für die Impactmessung.....	134
5.3.	Indikatorenklassifikation.....	137
5.4.	Auswahl der politischen Strategien und Indikatoren	140
6.	Wirksamkeit politischer Strategien und Instrumente zur Förderung beruflicher Kompetenzentwicklung	143
6.1.	Lebenslanges Lernen	143
6.2.	Mobilitätsförderung	165
6.3.	Qualitätssicherung.....	186
6.4.	Öffnung der Berufsbildungssysteme im internationalen Raum	200
6.5.	Transparenz und Vergleichbarkeit durch Qualifikationsrahmen.....	213
6.6.	Die Suche nach Impacts: Interpretation und Aussagekraft der Indikatoren	237
7.	Kompetenzentwicklung zwischen politischer Pragmatik und wissenschaftlichen Ansprüchen	245
7.1.	Herausforderungen für die europäische Berufsbildungspolitik und -forschung	254
8.	Bibliographie	258
9.	Anhang.....	288

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Konnotationen von Kompetenz	58
Tabelle 2:	Gegenüberstellung unterschiedlicher Konnotationen von Kompetenz	60
Tabelle 3:	Merkmale von Qualifikationen und Kompetenzen	69
Tabelle 4:	Differenzen zwischen Qualifikation und Kompetenz	75
Tabelle 5:	Übersicht verschiedener Wissenstypen.....	81
Tabelle 6:	Formen des Lernens	83
Tabelle 7:	Eigenfunktionstypen	85
Tabelle 8:	Stufen der Interpretation	92
Tabelle 9:	Klassifizierung von Erklärungsansätzen für Handeln	103
Tabelle 10:	Gradienten- und Evolutionssuchstrategie im Vergleich.....	107
Tabelle 11:	Das Modell der Kompetenzentwicklung.....	109
Tabelle 12:	Situative und personale Aspekte des Handelns.....	111
Tabelle 13:	Differenzierung von Kompetenzklassen	120
Tabelle 14:	Kompetenzevaluationsmodell	123
Tabelle 15:	Ziele des lebenslangen Lernens	150
Tabelle 16:	Investitionsraten in lebenslanges Lernen als prozentualer Anteil am BIP	151
Tabelle 17:	Ökonomische und finanzielle Hemmnisse der Finanzierung lebenslangen Lernens.....	153
Tabelle 18:	Qualitätsindikatoren für das lebenslange Lernen.....	155
Tabelle 19:	Teilnahme an formaler und/oder non-formaler und/oder informeller Fort- und Weiterbildung nach Bildungs- und Beschäftigungsstand	160
Tabelle 20:	Teilnahmequoten an lebenslangem Lernen 2005.....	161
Tabelle 21:	Verschiedene Mobilitätstypen in ausgewählten OECD-Ländern 2002	172

Tabelle 22:	Teilnahmezahlen im Programm Leonardo da Vinci.....	177
Tabelle 23:	Best-Practice-Beispiele für die Mobilitätsförderung in der Berufsbildung.....	180
Tabelle 24:	Effekte des Brain Drain aus Sicht der Senderländer.....	183
Tabelle 25:	Qualitätsziele von (Hoch-)Schulen aus unterschiedlichen Perspektiven.....	189
Tabelle 26:	Beispielfragen im CQAF nach Qualitätssicherungsbereich.....	195
Tabelle 27:	Beispiele für Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung.....	197
Tabelle 28:	Beispiele für die Ziele einer Internationalisierung beruflicher Bildung.....	202
Tabelle 29:	Typologie von Qualifikationssystemen in ausgewählten Ländern.....	233
Tabelle 30:	Unterschiede zwischen Berufsbildungssystemen und politischen Steuerungsinstrumenten.....	235
Tabelle 31:	Qualification et compétences.....	288
Tabelle 32:	Teilnahmequoten an verschiedenen Formen des lebenslangen Lernens in den EU-25-Ländern.....	289
Tabelle 33:	Teilnahmequoten an formalem, non-formalem und informellem Lernen in den EU-25-Ländern.....	289
Tabelle 34:	Durchschnittliche Anzahl der erworbenen Fremdsprachen pro Schüler bzw. Auszubildendem in beruflichen Bildungsgängen.....	290
Tabelle 35:	Verteilung von Jugendlichen in verschiedenen Bildungsgängen nach Anzahl der erworbenen Fremdsprachen.....	290
Tabelle 36:	Fremdsprachenkenntnisse von EU-Bürgern (Selbsteinschätzung).....	290

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Etappen europäischer Berufsbildungspolitik.....	36
Abbildung 2:	Kategorien politischer Mechanismen	49
Abbildung 3:	Methode der Offenen Koordinierung	131
Abbildung 4:	Der Ansatz des lebenslangen Lernens.....	145
Abbildung 5:	Teilnahme an unterschiedlichen Formen des lebenslangen Lernens in der EU-25.....	158
Abbildung 6:	Teilnahmequoten an formalem, non-formalem und informellem Lernen	163
Abbildung 7:	Höhe der Zuwendungen im Rahmen des Leonardo-Programms nach Zielgruppen	178
Abbildung 8:	Qualitätssicherung der beruflichen Bildung nach dem CQAF-Modell.....	194
Abbildung 9:	Benchlearning zwischen verschiedenen Bildungswegen	204
Abbildung 10:	Durchschnittliche Anzahl der erlernten Fremdsprachen von Teilnehmern unterschiedlicher Bildungsgänge auf ISCED-Level 2 und 3	207
Abbildung 11:	Durchschnittliche Anzahl der erworbenen Fremdsprachen pro Schüler bzw. Auszubildendem in beruflichen Bildungsgängen.....	208
Abbildung 12:	Verteilung von Jugendlichen in verschiedenen Bildungsgängen nach Anzahl der erworbenen Fremdsprachen.....	209
Abbildung 13:	Fremdsprachenkenntnisse der EU-Bürger (Selbsteinschätzung).....	210
Abbildung 14:	Aussagekraft der Indikatoren zu politischen Strategien für die Förderung beruflicher Kompetenzentwicklung	253

Liste der Abkürzungen

Art.	Artikel
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
CEC	Commission of the European Communities
CEDEFOP	Centre Européen pour le développement de la formation professionnelle
CQAF	Common Quality Assurance Framework
CVET	Continuing Vocational Education and Training
EC	European Commission
ECDL	European Computer Driving Licence
ECTS	European Credit Transfer System
ECVET	European Credits for Vocational Education and Training
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFQM	European Foundation for Quality Management
EGV	Europäischer Gemeinschaftsvertrag
ENQA-VET	European Network on Quality Assurance in Vocational Education and Training
EQF	European Qualifications Framework
ESF	European Social Fund
ETF	European Training Foundation
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
GPEC	Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences
HE	Higher Education
IuK	Informations- und Kommunikationstechnologie
ILO	International Labour Office
ISCED	International Standard Classification of Education
IVET	Initial Vocational Education and Training
KMK	Kultusministerkonferenz der Länder
MCE	Management Charter Initiative
n.a.	not available
NALL-Studie	New Approaches to Lifelong Learning-Studie
NAPS	Nationale Aktionspläne
NQF	National Qualifications Framework
NVCQ	National Council for Vocational Qualifications
NVQ	National Framework for Vocational Qualifications
OMC	Open Method of Coordination
PISA	Programme for International Student Assessment
ROME	Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois
SLIM	Simpler Legislation for the Internal Market

SVQ	Scottish Vocational Qualification
TAG	Technische Arbeitsgruppen
TIMSS	Third International Mathematics and Science Study
TQM	Total Quality Management
TWG	Technical Working Group
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
QAF	Quality Assurance Framework
QCA	Qualifications and Curriculum Authority
VET	Vocational Education and Training
VQ	Vocational Qualification
ZMT	Zones of Mutual Trust

Länderkürzel

AT	Österreich
BE	Belgien
BE fr	Belgien (französische Gemeinschaft)
BE nl	Belgien (flämische Gemeinschaft)
BG	Bulgarien
CH	Schweiz
CZ	Tschechische Republik
CY	Zypern
DE	Deutschland
DK	Dänemark
EE	Estland
ES	Spanien
FR	Frankreich
GR	Griechenland
HU	Ungarn
IS	Island
IT	Italien
IRE	Irland
LT	Litauen
LU	Luxemburg
LV	Lettland
MT	Malta
NL	Niederlande
NO	Norwegen
PL	Polen
PT	Portugal
RO	Rumänien
SL	Slowenien
SK	Slowakei
SE	Schweden
TR	Türkei
UK	Großbritannien
UK (NI)	Großbritannien (Nordirland)
UK (SC)	Großbritannien (Schottland)

1. Einleitung

Die Gestaltung und Wirkung politischer Strategien zur Entwicklung eines kompetenzbasierten europäischen Berufsbildungsraums bildet als Forschungsthema eine Schnittmenge verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen. Erziehungswissenschaftliche, ökonomische, politik- und rechtswissenschaftliche sowie soziologische Erkenntnisse und Theorieansätze liefern Ansatzpunkte für die Analyse dieser Strategien, die sich vor dem Hintergrund gesamtgesellschaftlicher Wandlungsprozesse wie Globalisierung und Internationalisierung abspielen. Berufsbildungssysteme sind in diesem Kontext als politische Subsysteme moderner, fortgeschrittener Industriegesellschaften zu verstehen, die gravierende Herausforderungen bewältigen müssen wie die Gewährleistung der freien Berufsausübung, die Steigerung der sozialen und geographischen Mobilität oder die Verbreiterung des Zugangs zu Bildung (vgl. Hradil/Immerfall 1997; Münk 2002; Tippelt 1990). Diese gesamtgesellschaftlichen Wandlungsprozesse bilden den *Ausgangspunkt* der vorliegenden Untersuchung: Da die Mitgliedstaaten der EU nicht (mehr) in der Lage sind, diese Veränderungen autonom und souverän zu steuern und nationalstaatliche Inselfösungen dauerhaft nicht aufrecht erhalten werden können, übernimmt der europäische Integrationsprozess zentrale Steuerungsfunktionen für nationale Berufsbildungssysteme (vgl. Drexel 2006; Münk 1997; 2006; Rauner/Grollmann 2006). Zugleich lässt sich in nahezu allen Ländern empirisch der konträr zu diesem Integrationsprozess verlaufende Versuch belegen, nationalstaatlich tradierte Strukturen beruflicher Bildung so weit als möglich aufrecht zu erhalten, was durch das Subsidiaritätsprinzip – Einheit durch Vielfalt – gewährleistet und unterstützt wird (vgl. Immerfall 1995; Lipsmeier/Münk 1994: 7).

Zwar ist das Phänomen *Globalisierung* zwar seit mehr als 500 Jahren bekannt, hat aber als treibende Kraft dieser Entwicklungen erst vor rund 35 Jahren Einzug in bildungspolitische Untersuchungen und Diskussionen gehalten. Globalisierung kann grundlegend als Entgrenzung verstanden werden, bei der nationalstaatliche Grenzen zunehmend an Bedeutung verlieren, die räumliche Distanz sowie technische und technologische Entwicklungen in vielen Bereichen aufgehoben und somit weitere Innovationen vorangetrieben werden (vgl. Hotz-Hart/Küchler 1999: 9). Globalisierung geht mit Innovationswettbewerb einher und ist damit zwingend mit der optimalen Nutzung des vorhandenen sowie mit der Erzeugung von neuem Wissen verbunden (vgl. Allemann-Ghionda 2004: 39), welches verstanden wird als

„die Gesamtheit der Kenntnisse und Fähigkeiten, die Individuen und Kollektive zur Lösung von Problemen einsetzen. Die Wissensbasis setzt sich aus individuellen und kollektiven Wissensbeständen zusammen, auf die eine Organisation zurückgreifen kann“ (Probst et al. 1997: 51).

Die daraus hervorgehende *knowledge-based society and economy* beruht in erster Linie auf Kompetenzen, Fertigkeiten, Fähigkeiten und Kenntnissen. Dies gilt nicht nur für den technisch-wissenschaftlichen Bereich, sondern auch und gerade für den Bereich des Erfahrungswissens, der Kommunikation und des vernetzten Handelns. Kompetenzen als „Wissen x Erfahrung x Urteilskraft“ (Technologierat 1998) sollen dabei eine Komplexität ausdrücken, die Begriffe wie Wissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten nicht widerspiegeln können.

Einhergehend mit der Komplexität der Auswirkungen von Globalisierung auf die Entwicklung von Märkten, Organisationen und Unternehmen sind die Auswirkungen auf Bildungs- bzw. Berufsbildungssysteme zu sehen. Dabei verlaufen diese Auswirkungsprozesse keinesfalls linear oder zielgerichtet; vielmehr ergeben sich an vielen Stellen Widersprüche und Brüche: Hier sind Reformbestrebungen unterschiedlichster Art nicht auf die radikale Rekonstruktion von Bildungssystemen gerichtet, sondern vielmehr auf deren Stabilisierung und Verbesserung durch *Modernisierung*. Den dazu gehörigen Modernisierungsstrategien als Teil aller europäischer und nationalstaatlicher bildungspolitischer Strategien kommt mit Blick auf ihre Wirksamkeit eine entscheidende Rolle zu: Die teilweise konfligierenden Entwicklungsprozesse im Kontext von Wettbewerbsfähigkeit, Globalisierung, Internationalisierung und Technologisierung verursachen Spannungen, die mit Hilfe unterschiedlicher politischer Strategien bewältigt werden sollen. Deutlich werden diese Bestrebungen im Bildungsbereich z.B. anhand der Strategie der Schaffung eines europäischen Bildungsraums: Hier verwischen zunehmend tradierte Grenzen, die zur Trennung von Hochschulbildung und beruflicher Bildung, von beruflicher Erstausbildung und Weiterbildung oder von formaler Bildung und informellem Lernen geführt haben. Diese Bestrebungen zeigen sich aber auch im Kontext der Förderung des lebenslangen Lernens, der Mobilität oder der Förderung von Geringqualifizierten. Zur Anhebung und Gewährleistung der Qualität von Bildung und damit wiederum zur Sicherung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU wurde im Zuge der Konferenzen von Lissabon (2000), Brügge (2001), Kopenhagen (2002) und Maastricht (2004) die verstärkte Zusammenarbeit in den europäischen Staaten im Bereich der beruflichen Bildung vereinbart. Bei dem Gipfel von Lissabon wurde dabei das strategische Ziel festgelegt, der Union bis 2010 eine erweiterte Entwicklungsrichtung vorzugeben:

„The Union has today set itself a new strategic goal for the next decade: to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion“ (European Council 2000).

Diese Ziele zeigen deutlich den Spagat zwischen Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und sozialer Kohäsion einerseits und Kompetenzentwicklung durch Wissen als Grundvoraussetzung zur Erreichung dieser Ziele anderer-

seits. Mit Hilfe einer Steigerung von Humankapitalinvestitionen für die Kompetenzentwicklung und für das lebenslange Lernen sollen z.B. die Reduzierung des Anteils junger Menschen ohne weiterführende Schul- oder Berufsausbildung, die Transparenz von Befähigungsnachweisen oder die Förderung der Mobilität als Beiträge zur Beschäftigungsfähigkeit von Individuen erreicht werden.

Im Besonderen steht bei diesem Prozess die Frage im Vordergrund, wie die Transparenz, Vergleichbarkeit, Übertragbarkeit, Durchlässigkeit und Anerkennung von Qualifikationen und Kompetenzen zwischen verschiedenen Ländern und auf unterschiedlichen Ebenen durch die Entwicklung von gemeinsamen Bezugsniveaus, Zertifizierungsgrundsätzen und Maßnahmen gefördert werden kann. Dies schließt auch solche Maßnahmen ein, die ein System für die Anrechnung von Ausbildungsleistungen im Bereich der beruflichen Bildung forcieren. In diesem Zusammenhang werden nationale Qualifikationsrahmen (NQF) und Leistungspunktesysteme entwickelt, die Strukturen zur Entwicklung, Beschreibung und Systematisierung der Beziehungen von Qualifikationen darstellen, zugleich einen offeneren Zugang zum Erwerb beruflicher Qualifikationen ermöglichen und damit letztlich einen Beitrag zum lebenslangen Lernen leisten sollen (vgl. Böhlinger 2007a; Hanf/Hippach-Schneider 2005: 9f.; Young 2005).

Zur Erreichung der Ziele der Lissabon-Erklärung sowie der Folgeerklärungen des Brügge-Kopenhagen-Prozesses¹ wurde für die berufliche Bildung eine Fülle von Maßnahmen auf nationalstaatlicher und auf supranationaler Ebene zur Förderung der Zusammenarbeit und zur Annäherung beruflicher Bildungssysteme initiiert. Bei der Umsetzung und Anwendung dieser Maßnahmen und Instrumentarien sind dabei nicht nur Zustimmung und Kooperation durch die Mitgliedstaaten zu erkennen; in einigen Ländern sind konkrete Maßnahmen bislang nur beabsichtigt oder nicht einmal geplant: Vielfach beruhen politische Strategien hier auf Konsultationsprozessen, vorsichtigem Abwarten von Entscheidungen der Kommission und zurückhaltendem Abwägen.

Im Zuge der europäischen Integration wird zudem eine neue Methode politischer Steuerung entwickelt, die in all jenen europapolitischen Bereichen zum Einsatz kommen soll, die nicht durch Gemeinschaftsrecht geregelt werden können wie z.B. im Bildungsbereich: Die Offene Methode der Koordinierung (OMC).² Sie soll es ermöglichen, durch die Vorgabe von Leitzielen, einschließlich eines konkreten Realisierungsplans, durch die Festlegung von qualitativen Indikatoren für länderübergreifende Vergleiche und durch Monitoringprozesse europapolitische Strategien im Bildungs- und Berufsbildungsbereich durchzusetzen. Fraglich bleibt dabei, wie diese Strategien,

1 Siehe ausführlich Kapitel 2.

2 Siehe ausführlich weiter unten.

Instrumente und Maßnahmen nicht nur politischen Zielen dienen, sondern zugleich den individuellen Kompetenzerwerb in einem lebenslangen Lernprozess so fördern können, dass die resultierenden Lernergebnisse für den Arbeitsmarkt verwertbar sind. Dadurch sollen wiederum die Beschäftigungsfähigkeit der Individuen und die Wettbewerbsfähigkeit Europas gewährleistet werden.

1.1. Fragestellung und Forschungsstand

Vor diesem Hintergrund befasst sich die vorliegende Arbeit mit den Auswirkungen europapolitischer Kernstrategien, die die Entwicklung von Kompetenzen für und durch die berufliche Bildung fördern sollen. Die *leitende Fragestellung* lautet: Welche Wirkungen haben die europapolitischen Strategien im Bereich der (beruflichen) Bildung, durch die die berufliche Kompetenzentwicklung gefördert werden soll? Im Detail ergibt sich dabei nicht nur die Frage danach, was unter (beruflichen) Kompetenzen zu verstehen ist, sondern auch, wie sich die Wirkung von bildungspolitischen Strategien und Instrumenten nachweisen lässt.

Es ist offensichtlich, dass europapolitische Themen in der beruflichen Bildung von Aktualität und Dringlichkeit geprägt sind, was sich anhand der Vielzahl neuerer Untersuchungen zu dieser Thematik und mit Blick auf die Ziele von Lissabon erkennen lässt (vgl. z.B. Clement et al. 2006; Drexel 2006; Grollmann et al. 2006; Rauner et al. 2005). Weiterhin lässt sich festhalten, dass es primär bildungspolitisch motivierte Untersuchungen zum lebenslangen Lernen und zur Kompetenzentwicklung gibt (vgl. BLK 2004; Europäische Kommission 1993; 1995; Bünning/Richter 2003), in denen die Notwendigkeit des lebenslangen Lernens und der Kompetenzentwicklung vorausgesetzt, aber weder deren Grundlagen noch deren Zusammenhang erklärt werden. Darüber hinaus finden sich zahlreiche Untersuchungen zur Kompetenzentwicklung aus psychologischer, soziologischer und kognitionswissenschaftlicher Perspektive, in denen auf die der Kompetenzentwicklung zugrunde liegenden mentalen (Lern-)Prozesse aus unterschiedlichen Perspektiven fokussiert wird (vgl. z.B. Dreyfus 1992; Erpenbeck/Heyse 1996; Lenk 1993a; 1995a; 1995b). Nur wenige Untersuchungen wurden dagegen bisher der Frage gewidmet, in welchem Zusammenhang diese Themenkomplexe zueinander stehen, i.e. wie Kompetenzentwicklungstheorien für jene Wissenschaftsbereiche zugänglich gemacht werden können, die sich an der Schnittstelle zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis bewegen (vgl. Rychen 2004; Straka 2004). Hinzu kommen zahlreiche Auseinandersetzungen mit der Entwicklung europäischer Berufsbildungspolitik und der damit einhergehenden Verschiebung von Interessenlagen und Kompetenzspielräu-

men (vgl. Charlier/Croche 2005; Ertl 2006; Frommberger 2006; Münk 2003; 2004; 2006) oder die eher politisch-technisch orientierte Diskussion um adäquate Indikatoren und Evaluationsmethoden zur Erhebung der Umsetzungsforschritte der europäischen Integration (vgl. EC 2006b; 2007; Lauterbach 2006; OECD 2005c).

Angesichts der Komplexität der genannten Themenfelder verwundert daher nicht, dass – insbesondere aus deutscher Perspektive –

„umfassende kritische Darstellungen dieses Entwicklungsprozesses und kritische, auch die Hintergründe erfassende Analysen, auf die sich das berufsbildungspolitische Handeln [...] stützen könnte, weitgehend fehlen. Die Informationslage ist (auch in der bildungspolitischen Community) bestimmt durch parzellierte und meist euphemistische Darstellungen der „technischen“ Konzepte der europäischen Berufsbildungspolitik [...]. Es liegt auf der Hand, dass diese widersprüchlichen Signale einen aktiven politischen Umgang mit den berufsbildungspolitischen Aktivitäten und Entwicklungen auf europäischer Ebene sehr erschweren“ (Drexel 2005: 13).

Als deutliches *Forschungsdefizit* lässt sich damit eine fehlende Verbindung zwischen den technisch-politischen Hintergründen einerseits und einer wissenschaftlichen Analyse der Entwicklungsprozesse andererseits konstatieren. Aus diesem Grund wird hier zunächst der Frage nach der Kompetenzentwicklung als Grundelement des lebenslangen Lernens und damit weiterführend als Basis der politischen Strategien und Prioritäten zur Schaffung eines europäischen Bildungsraums nachgegangen. Im Kern werden dabei erkenntnistheoretische, psychologische und soziologische Theoriezugänge in den Kontext des berufs- und wirtschaftspädagogischen Diskurses gestellt, sodass eine Theorie des kompetenten Handelns als Ziel der Kompetenzentwicklung für diesen Teil der Arbeit entwickelt werden kann. Kompetenzentwicklung ist dabei – so wird sich zeigen – der Kernbegriff aller aktuellen berufsbildungspolitischen Strategien und Instrumente.

Die daran anschließende Analyse der Inhalte von Berufsbildungspolitik im Spannungsfeld zwischen nationalstaatlichen und europäischen Interessen ist für die Berufsbildungsforschung insofern von Interesse, als bislang weitgehend unklar ist, welche Wirkungen berufsbildungspolitische Strategien angesichts internationaler bzw. europäischer Wandlungsprozesse auf die Gestaltung der nationalstaatlichen Berufsbildungspolitik haben. So finden sich nur wenige Untersuchungen über die Wirksamkeit (Impact) von politischen Strategien auf die berufliche Bildung. Diese Thematik hat erst in jüngerer Zeit deutlich an Aufmerksamkeit gewonnen (vgl. Bohlinger 2007a; Descy/Tessaring 2005). Dabei sind systemimmanente und systemexterne Einflüsse auf die Berufsbildungssysteme aufgrund dieser Sachzwänge ebenso von Interesse wie die Analyse der Elemente und Wirkungsfaktoren, die ein Berufsbildungssystem im Spannungsfeld von nationalstaatlicher Souveränität und europäischen Integrationsbestrebungen steuern und seinen Wandel bewirken.

Die Wirksamkeit von Kompetenzentwicklung als Leitziel von bildungspolitischen Strategien – insbesondere im Kontext lebenslangen Lernens – kann auf drei Ebenen untersucht werden, nämlich

- auf der Mikroebene der Beschäftigungsfähigkeit von Individuen,
- auf der Mesoebene der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und
- auf der Makroebene der Wettbewerbsfähigkeit von Staaten bzw. von Europa als supranationalem System.

Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die Vorgabe von Richtlinien, Maßnahmen und zu entwickelnden Instrumenten für den Bereich der europäischen Berufsbildungspolitik im Sinne des Subsidiaritätsprinzips (so genannte Politikgestaltungskompetenzen) nicht ohne Auswirkungen auf die nationalen Berufsbildungspolitiken zur Kompetenzentwicklung bleiben. Vielmehr bewirkt die Europäisierung von Berufsbildung die Veränderung nationaler berufsbildungspolitischer Prozesse insofern, als hergebrachte Strategien, Prozesse, Zielsetzungen und Inhalte aufgebrochen, um- und neu geformt werden, was z.B. anhand von Leistungspunktesystemen als Instrumente zur gegenseitigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Kompetenzen zu erkennen ist. Konkreter lässt sich damit für die vorliegende Arbeit die Frage formulieren, welche europäischen Strategien sich identifizieren lassen, die dem Ziel des lebenslangen Lernens und damit der Kompetenzentwicklung dienen und wie sich deren Impacts gestalten. Impacts werden dabei verstanden als

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

Die Wirkungen lassen sich anhand unterschiedlicher quantitativer Indikatoren, der Festlegung und Einhaltung von Benchmarks, aber auch anhand der inhaltlichen Entwicklung von europapolitischen Strategien zur Förderung der beruflichen Bildung im Verlauf der Jahrzehnte belegen, wobei davon ausgegangen werden muss, dass die Strategien im Bildungsbereich weniger auf so genannten *hard policy tools* direkter Steuerung durch rechtliche Bindung beruhen, sondern dass in diesem Bereich in erster Linie mit Hilfe von Instrumenten gesteuert wird³, die auf gegenseitigem Vertrauen beruhen und als *softer policy tools* bezeichnet werden können. Dies ist wiederum im Kontext mit dem Kompetenzbegriff zu sehen, der sich als Dispositionsbegriff einem rein quantitativen empirischen Zugang weitgehend entzieht und ebenfalls auf „weiche“, i.e. qualitative Erfassungs- und Steuerungsinstrumente angewiesen ist.

3 Und aufgrund des Subsidiaritätsprinzips weitgehend auch nur mit Hilfe dieser sogenannten *softer policy tools* gesteuert werden kann (siehe ausführlich Kapitel 5).

Das Spezifische der hier gewählten Untersuchungsthematik liegt in ihrer Schnittstellenfunktion zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem, aber auch zwischen individueller Kompetenzentwicklung und Kompetenzentwicklung als politischem Programm. Genau daraus bezieht die Thematik auch ihre herausgehobene gesellschaftspolitische Beachtung und Bedeutung. So war bereits der Ursprung der Beschäftigung der Organe der Europäischen Union mit der Berufsbildung, also der Beschluss des Rates über die „Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung“ von 1963 ein Ergebnis dieser Schnittstellenposition und -funktion der Berufsbildung: Ohne die mit der Berufsbildungspolitik verbundenen und bildungsökonomisch verankerten Hoffnungen darauf, dass Investitionen in Humanressourcen ökonomisches Wachstum erzeugen, wäre der Berufsbildung wahrscheinlich „ein ähnlich randständiges Schicksal beschieden gewesen wie der europäischen Politik auf dem Gebiet der Allgemeinbildung“ (Münk 2001: 157).

Diese Schnittstellenfunktion und die ökonomische Bedeutung der Berufsbildung sind die Hauptursachen der unübersichtlichen, durch divergierende Interessenlagen geprägten „Multi-Perspektivität“ (Münk 2001). Kaum ein anderes Politikfeld ist von so vielen unterschiedlichen Akteuren, divergierenden und konfligierenden Interessen gekennzeichnet wie die berufliche Bildung. Hinzu kommen politische und sozialräumliche Probleme der Europäisierung von Teilstrukturen der beruflichen Bildung sowie von nationalstaatlichen Systemen der beruflichen Bildung, die drei Dimensionen der Europäisierung beruflicher Bildung umfassen, nämlich

- jene aus der Mikroperspektive im Sinne von curricularen und didaktisch-methodischen Problemen,
- jene aus der Mesoperspektive, bei der Europäisierung als Strategie und als bildungspolitischer Auftrag der Organe der Europäischen Gemeinschaft betrachtet werden kann und
- jene aus der Makroperspektive, bei der die empirisch zumindest teilweise verifizierbare Homogenisierung der Strukturen nationalstaatlicher Berufsbildungssysteme durch nationalstaatlich nicht steuerbare Einwirkungen externer Prozesse beobachtet werden kann.

Für alle drei Perspektiven lassen sich sämtliche Maßnahmen und Ansätze unter Anpassungsversuchen an soziale bzw. gesellschaftliche, technische bzw. technologische und ökonomische Veränderungen subsumieren. Gemeinsam ist allen drei Perspektiven das Etikett der Modernisierung, wobei sie allerdings weniger unter wissenschaftstheoretischen Aspekten des Modernisierungskonzeptes von Gesellschaften diskutiert werden (vgl. Beck 2002), als vielmehr aus dem Wunsch heraus, die Zukunft gesellschaftlicher (Sub-)Systeme wenn auch nicht „besser“, so doch zumindest anders zu gestalten.

Aus der Perspektive der Wissenschaft einschließlich der berufs- und wirtschaftspädagogischen Sicht ist die Modernisierungsgebatte somit unscharf. So bezieht sich z.B. die Forderung nach einer Europäisierung der Berufsbildung aus der Mikroperspektive, d.h. bezogen auf die Ebene direkten sozialen und politischen Handelns, überwiegend auf die didaktisch-methodische sowie auf die curriculare Seite der beruflichen Bildung. Dabei geht es weniger um eine Internationalisierung unter Systemaspekten als vielmehr um die Internationalisierung der beruflichen Bildung im Hinblick auf ihre Inhalte: Fokussiert wird auf die internationale Anschlussfähigkeit beruflicher Bildung mit unmittelbarem Blick auf deren Gegenstandsbereich, wie etwa der Vermittlung von internationalen Qualifikationen (vgl. Busse et al. 1997; Ross 1997; Wordelmann 1993; 1995). Ganz anders stellt sich die Thematik aus der Mesoperspektive der Europäisierung der Berufsbildungssysteme dar: Hier ergibt sich die Frage nach der Entwicklung von Systemstrukturen als bildungspolitischer Auftrag der Organe der Europäischen Union, weil die europäische Integration auf den Kern der Gemeinschaft verweist, i.e. auf ihren Ursprung als Wirtschaftsgemeinschaft. Die Umsetzung dieses Integrationsprozesses ist eine Frage rechtlicher Ordnung und kontroverser (langwieriger) Diskurse; die Kooperation beruht auf Freiwilligkeit und kann nur konsensual auf der Basis gemeinschaftlicher und überwiegend ökonomischer Interessen erfolgen.

Gleichgültig, wie sich die Umsetzung von politisch motivierten Zielen auf den unterschiedlichen Ebenen und in den einzelnen Ländern gestaltet, leitet sich aus der Bedeutung der Thematik und der Geschwindigkeit, mit der die europäische Integration voranschreitet, ein dringender Untersuchungsbedarf ab. Dabei beschränkt sich dieses komplexe Themenfeld keineswegs auf die Darstellung politischer Strategien oder auf die Erarbeitung der Kompetenzthematik, sondern unterliegt in hohem Maße dem Einfluss unterschiedlichster Faktoren und Akteure erziehungswissenschaftlicher, ökonomischer, soziologischer und politischer Couleur, die letztlich auf der Ebene der Förderung der Europäischen Gemeinschaft im Sinne aller ihrer daran teilhabenden Individuen zusammenlaufen. Der Berufsbildungsforschung kommt hier die Aufgabe zu, Hintergründe, Ursachen und Folgen dieses Interaktionsgefüges zu untersuchen, die aktuellen Entwicklungen kritisch zu hinterfragen, den Prozess der Entwicklung eines europäischen Berufsbildungsraums aktiv mitzugestalten und Möglichkeiten aufzuzeigen, nationale und europäische Interessen aufeinander abzustimmen sowie politische Prozesse und wissenschaftliche Erkenntnisse zu verklammern. Das erfordert auch einen kritische Haltung gegenüber dem Verständniss von Kompetenz und Qualifikation sowie der Struktur des deutschen Berufsbildungssystems, um beides, wo nötig, an die Belange der Individuen so anzupassen, dass sie sich erfolgreich und entsprechend ihrer eigenen und der gesellschaftlichen Anforderungen in einen europäischen Lebensraum und Arbeitsmarkt integrieren können.

1.2. Konzeption, Methodik und theoretische Verortung der Arbeit

In einem ersten Schritt (Kapitel 2) wird das Themenfeld der europäischen Berufsbildungspolitik und ihrer aktuellen Herausforderungen thematisiert. Zu diesem Kapitel gehören neben der historischen Entwicklung dieses Politikfeldes strukturelle und systemimmanente Aspekte, wie sie in der Verflechtung von nationalstaatlicher Souveränität im Zusammenspiel mit europäischen Integrationsbestrebungen zum Tragen kommen.

Vor diesem Hintergrund werden in einem zweiten Schritt (Kapitel 3) die Entwicklungsstränge des Kompetenzbegriffs im deutschsprachigen, im französischsprachigen und im angelsächsischen Raum analysiert. Zentrale Fragestellungen sind hierbei, welches Verständnis von Kompetenz diesen Ansätzen zugrunde liegt und in welchen gesamtgesellschaftlichen und politischen Kontexten die Kompetenzorientierung eingeordnet wird. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Verklammerung von Kompetenzentwicklung als politischer Programmatik einerseits und die individuelle und subjektorientierte Kompetenzentwicklung andererseits.

In Kapitel 4 steht die Auseinandersetzung mit dem Kompetenzbegriff in der europäischen Berufsbildungsforschung im Zentrum des Interesses. Für diese Auseinandersetzung wird das Kompetenzverständnis im berufs- und wirtschaftspädagogischen Diskurs mit Rekurs auf erkenntnistheoretische, soziologische und psychologische Ansätze fruchtbar gemacht. Ziel ist es dabei, durch die Analyse der verschiedenen Zugänge eine für die vorliegende Arbeit notwendige Fundierung des berufs- und wirtschaftspädagogischen Verständnisses individueller Kompetenzentwicklung zu schaffen, die im weiteren Verlauf der Arbeit gegen das Kompetenzverständnis in europapolitischen Strategien gespiegelt werden kann.

Anschließend (Kapitel 5) wird die Frage thematisiert, in wie weit die Wirksamkeit von Kompetenzentwicklung durch politische Strategien und Instrumente nachweisbar ist. Dazu werden die Indikatoren herangezogen, die von den Organen der Europäischen Union im Bereich der Bildungs- und Berufsbildungspolitik genutzt werden.

Im Kapitel 6 werden die Wirkungen sowie das Kompetenzverständnis am Beispiel der von der Europäischen Kommission als am wichtigsten erachteten europapolitischen Strategien und Instrumente analysiert, die für die Umsetzung der Ziele von Lissabon maßgeblich sind und einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung eines europäischen Wissensraums leisten sollen. Dazu gehören das lebenslange Lernen, die Qualitätssicherung, die Mobilitätsförderung, die Öffnung der Berufsbildungssysteme im internationalen Raum und die Entwicklung eines Europäischen Qualifikationsrahmens (vgl. EC 2002d; 2002e; 2006b; 2007). Jede der analysierten Strategien und Instrumente wird

dabei zunächst hinsichtlich ihrer bzw. seiner politischen Begründung, des aktuellen Entwicklungsstands und der Umsetzung skizziert sowie auf die (vermutete) Wirksamkeit hin untersucht.

Abschließend werden in Kapitel 7 Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der europäischen Berufsbildungsforschung gezogen und mögliche Folgen der Umsetzung der genannten Strategien in der berufsbildungspolitischen Praxis und Wissenschaft skizziert.

Die Untersuchung stützt sich – neben einschlägiger Primärliteratur in den Kapiteln 3 und 4 – mehrheitlich auf

- Primärquellen zur europäischen Berufsbildungspolitik, d.h. Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen als verbindliche Äußerungen der Gemeinschaftsorgane,
- Primärquellen zur europäischen Berufsbildungspolitik, d.h. Entschlüsse und Erklärungen als unverbindliche Äußerungen der Gemeinschaftsorgane,
- Veröffentlichungen und Verlautbarungen der mit Bildung befassten DG Education and Culture und der DG Employment der EU-Kommission,
- Materialien der nationalen, für die Durchführung der berufsbildungspolitischen Maßnahmen für die Gemeinschaft verantwortlichen Institutionen sowie
- statistisches Datenmaterial der OECD, der Europäischen Kommission und einzelstaatlich durchgeführter Untersuchungen (u.a. New Cronos, Eurostat, European Labour Force Survey).

In ihrer *wissenschaftlichen Verortung* ist die vorliegende Arbeit an der Schnittstelle zwischen Berufs- und Wirtschaftspädagogik, beruflicher Weiterbildung und international-vergleichender Berufsbildungsforschung anzusiedeln. Vor dem Hintergrund der hier gewählten interdisziplinären Problem- und Fragestellung werden für die Erarbeitung der Fragestellung theoretische Anleihen bei benachbarten Disziplinen (insbesondere den Sozialwissenschaften) vorgenommen.

Als *Methoden* werden hier sowohl eine empirisch-hermeneutische Vorgehensweise als auch eine Wirkungsanalyse gewählt. Die Wahl des Deutungsschemas im Sinne der sozialwissenschaftlichen Hermeneutik ergibt sich aus der eher begrenzten Anzahl einschlägiger Quellen, die politikwissenschaftliche mit berufs- und wirtschaftspädagogischen Theorien verklammern. Mit Blick auf die Ebenen, die hier zu analysieren sind (vorwiegend Mikro- und Makroebene) und die als Orientierungsrahmen für die Analyse der gewählten Thematik dienen, wird die Arbeit zudem dem Anspruch an eine Mehrebenenanalyse gerecht, wie sie von Dobischat und Düsseldorf (2002) für die Berufsbildungsforschung aufgearbeitet wurde.

Die Wahl der Wirkungsanalyse als zweite Methode bietet sich an, weil es hier um eine besondere Form der Evaluation geht, deren Ziel – in Über-

einstimmung mit allen anderen Evaluationsformen – in der Bewertung, der Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen und Alternativen von Maßnahmen, Instrumenten und Interventionen liegt. In dem vorliegenden Fall handelt es sich beim Evaluationsobjekt um eine öffentliche Politik – nämlich die der Schaffung eines wettbewerbsfähigen, wissens- und kompetenzbasierten europäischen Berufsbildungsraumes. Für die Wirkungsanalyse wird somit auf die Frage fokussiert, wie die Wirkung des staatlichen Handelns identifiziert und bewertet werden kann. Ziel der Wirkungsanalyse ist dabei zu überprüfen

„ob und in welchem Ausmaß räumlich und zeitlich identifizierbare Veränderungen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit auftreten, die sich möglicherweise auf eine öffentliche Politik zurückführen lassen“ (Bussmann et al. 1997: 49).

Eine Analyse sämtlicher Wirkungen einer öffentlichen Politik ist meist nicht möglich, was auf das Fehlen valider oder frei zugänglicher Daten sowie auf beschränkte Ressourcen zurück zu führen ist. Vielmehr kann sich eine Wirkungsanalyse meist nur auf exemplarische Fragestellungen beziehen, die sich aus der Dringlichkeit des jeweiligen Forschungsbedarfs ergeben. Allerdings liegt das weit größere Problem der Evaluationsforschung darin, dass eine eindeutige Zuordnung einer Veränderung auf eine zu evaluierende politische Strategie bzw. ein politisches Instrument nicht möglich ist, weil bei jeder politischen und gesellschaftlichen Veränderung vielfältige Faktoren interagieren. Zwar wird prinzipiell davon ausgegangen, dass eine identifizierte Veränderung durch die politische Strategie erklärbar ist, doch sind auch andere Einflussfaktoren denkbar. Umgekehrt kann eine Strategie, ein Instrument oder ein Programm auch Effekte nach sich ziehen, die nicht in der ursprünglichen Intention liegen. Dabei können folgende Fälle auftreten:

- Umweltfaktoren, also externe Faktoren politischer, sozialer, ökonomischer, kultureller oder struktureller Art, können die Wirkungen von politischen Strategien und Instrumenten verzerren.
- Mehrere politische Strategien und/oder Instrumente wirken gleichzeitig auf eine Zielgröße ein.
- Politische Strategien und Instrumente können neben den intendierten auch unbeabsichtigte Wirkungen erzeugen, wobei zwischen erwünschten und unerwünschten Nebenwirkungen zu unterscheiden ist.
- Wirkungen können erst langfristig bzw. über mehrstufige politische und gesellschaftliche Wirkungsketten entstehen, so dass es schwierig ist, eine Zuordnung von Strategien bzw. Instrumenten einerseits und Effekten andererseits vorzunehmen.

Bussmann et al. betonen in diesem Kontext die Unmöglichkeit der Politik-evaluation – sofern sie unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten durchgeführt werden soll – mit der lückenlosen Erklärung aller möglichen Zusammenhänge und Effekte: Zum einen erlaube es der Forschungsstand meist

nicht, alle Wirkungszusammenhänge zu kennen und in operationalisierbare Hypothesen umzuformen. Evaluation kann deshalb häufig „nur“ den Nutzen haben, Informationen als Ausgangspunkt für explorative Studien zu sammeln, d.h. als Grundlage für die Entwicklung von Thesen über Wirkungszusammenhänge zu dienen. Zum anderen sei eine vollständige Klärung aller möglichen Thesen weniger wichtig als die Fähigkeit der Forschenden, sich „ihrer Auswahl und der damit verbundenen Selektivität bewusst [zu werden], d.h. sich über die Grenzen der Aussagekraft von Forschungsergebnissen aufgrund des Untersuchungsdesigns im Klaren zu sein“ (Bussmann et al. 1997: 50).

Ziel der Arbeit ist es somit nicht nur, die Interaktion zwischen politischem Handeln und wissenschaftlicher Erkenntnis durch die Analyse des gewählten Forschungsgegenstandes sichtbar zu machen und kritisch zu hinterfragen, sondern auch einen Beitrag zur Theorieentwicklung einer europäischen Berufsbildungsforschung zu leisten. Dabei geht es zum einen darum, die Förderung der Kompetenzentwicklung für die berufliche Bildung in struktureller und vergleichender Perspektive systematisch zu analysieren und an bestehende Theorien anzubinden. Zum anderen ist intendiert, zur systematischen Weiterentwicklung der europäischen Berufsbildungsforschung selbst in methodologischer Hinsicht beizutragen.

Abschließend sei angemerkt, dass mit der vorliegenden Arbeit nicht der Anspruch erhoben wird, den bezeichneten Themenkomplex vollständig zu untersuchen oder die ihm zugrunde liegende Problematik zu lösen. Vielmehr soll die Arbeit, die nicht zuletzt durch die Perspektive der Verfasserin bestimmt wird, einen Beitrag zur Entwicklung einer europäischen Berufsbildungsforschung leisten, die sich per se durch ihre Komplexität auszeichnet.

1.3. Begriffliche Bestimmung von *Berufsbildungspolitik* und *Berufsbildungssystemen*

Berufsbildungspolitik als terminus technicus der vorliegenden Arbeit umfasst grundlegend drei Dimensionen:

- Konstitutionelle Rahmenbedingungen beruflicher Bildung als Teil des gesellschaftlichen und des durch Rechtsgrundlagen geregelten Ordnungszusammenhangs⁴ (Polity-Aspekt),

4 Im Bereich der Europäischen Berufsbildungspolitik sind Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Beschlüsse sowie Urteile des Europäischen Gerichtshofes, während Schlussfolgerungen und Entschließungen des Ministerrates sowie Mitteilungen, Weiß- und Grünbücher der Europäischen Kommission keinen rechtsverbindlichen Charakter haben.

- Gegenstands-, Problembereiche und Funktionen, durch die Berufsbildungspolitik ein auf Ordnungs- und Gestaltungsprobleme der beruflichen Bildung fachlich spezialisierter Politikbereich ist (Policy-Aspekt) sowie
- Prozesse und organisatorische Gestaltungsmerkmale, durch die innerhalb der Berufsbildungspolitik nationalstaatliche, supranationale und nicht-hoheitliche Entscheidungsträger durch den Einsatz von Mitteln politischer Macht versuchen, Entscheidungen mit kollektiv bindender Wirkung herzustellen (Politics-Aspekt) (vgl. Kutscha 1997: 649).

Damit ist Berufsbildungspolitik sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene nicht Teil des Berufsbildungssystems, sondern gehört zu dessen Systemumwelt: So findet berufliche Bildung mehrheitlich im Überschneidungsbereich von Bildungs- und Beschäftigungssystem statt. Insbesondere in Deutschland oszillieren die gesellschaftlichen Ansprüche an berufliche Bildung dabei zwischen den beiden Polen der beruflichen Organisation von Arbeit einerseits, – d.h. es wird für den Beruf ausgebildet – und der Bildung im Sinne der Erziehung zu Mündigkeit und Emanzipation als Bürgerrecht andererseits (vgl. Kutscha 1997: 651).

Auf europäischer Ebene sind im Zuge der europäischen Integration über die Jahrzehnte hinweg Kooperationen zwischen Nationalstaaten entstanden. Die politischen Entwicklungen (insbesondere in Westeuropa) sind zunehmend zum Thema der vergleichenden Erziehungswissenschaft geworden. Bildungssysteme bzw. deren Akteure lernen spätestens seit Beginn des 19. Jahrhunderts gezielt voneinander, um Organisationsformen des Lehrens und Lernens zu übernehmen und zu verbessern. Dabei geht es gerade im Zuge der europäischen Integration nicht um eine Angleichung und Vereinheitlichung der Systeme, sondern um eine gegenseitige Annäherung im Sinne ihrer Kompatibilität, damit ihr Facettenreichtum und ihre Verschiedenheit nicht zum Hindernis zwischen den Systemen wird, sondern eine Bereicherung darstellt (vgl. McLean 1995).

Bei nationalstaatlichen Betrachtungen wird häufig die Bezeichnung „Berufsbildungswesen“ genutzt, was vor allem in föderalistischen Staaten wie Deutschland oder Österreich auf mehrere Subsysteme (beruflicher) Bildung verweist (vgl. Allemann-Ghionda 2004: 50). Diese Bezeichnung unterscheidet sich von jenem des „Berufsbildungssystems“ vor allem im Hinblick auf die Erwartung an eine innere Logik, Stringenz und beabsichtigte systematische Ordnung. Generell kann unter einem System daher verstanden werden:

„[der] Zusammenschluss eines Mannigfaltigen zu einem einheitlichen und wohlgegliederten Ganzen, in dem das Einzelne im Verhältnis zum Ganzen und zu den übrigen Teilen die ihm angemessene Stelle einnimmt“ (Schmidt/Schischkoff 1965).

Üblicherweise sind Berufsbildungssysteme allerdings nicht durchdachte und wohl organisierte Sinneinheiten, sondern historisch gewachsene und oft in sich widersprüchliche Gebilde, geprägt von Reformbestrebungen der jeweiligen Regierungen und beeinflusst durch angrenzende Berufsbildungssysteme anderer Länder bzw. Regionen. Dabei beeinflussen sich die Systeme wechselseitig und in unterschiedlichen Teilaspekten. Zudem ist die Art der Veränderung nur teilweise steuerbar und unterliegt oft dem Zufall im Sinne nicht kontrollierbarer Einflussfaktoren (vgl. Allemann-Ghionda 2004: 52). Besonders deutlich zeigt sich dies anhand der Globalisierung und der Internationalisierung, die maßgeblichen Einfluss auf die Veränderung beruflicher Bildung haben.

Ohne auf die Ursachen dieser beiden Prozesse ausführlich eingehen zu wollen (vgl. dazu Beyfus et al. 1997; Castells 2000a-c; Wade 1996), kann *Globalisierung* als Entgrenzungsprozess verstanden werden, bei der nationalstaatliche und geographische Grenzen zunehmend an Bedeutung verlieren und die räumliche Distanz durch technische und technologische Entwicklungen überwunden wird (vgl. Castells 2000a; Descy/Tessaring 2001: 147ff.; Hotz-Hart/Küchler 1999: 9). Globalisierung geht mit Innovationswettbewerb einher und ist mit der optimalen Nutzung sowie mit der Entgrenzung von neuem Wissen verbunden. Sie ist ein weltweiter Prozess der Intensivierung, Technologisierung und Vernetzung von (Handels-)Beziehungen, durch den weltweit neue Arbeitsteilungen und Interdependenzen einzelner Volkswirtschaften entstehen (vgl. Beyfuß et al. 1997; Trinczek 1999).

Internationalisierung bezeichnet in Abgrenzung dazu einen Umsetzungsprozess dieser Beziehungsverdichtung, der zwar quantitativ, aber nicht qualitativ mit jenem der Globalisierung vergleichbar ist. Die Verdichtung betrifft nur etablierte Industrienationen und allenfalls einige Schwellenländer (vgl. Wade 1996). Ihre Umsetzung in etablierten Industrienationen erfolgt durch so genannte *Internationalisierungsstrategien*: Generell werden von Absolventen beruflicher Bildung breites fachliches, methodisches und interkulturelles (Erfahrungs-)Wissen sowie Fremdsprachenkenntnisse erwartet. Bislang vorwiegend durch nationales Selbst- und Weltverständnis geprägte Curricula werden um internationale Bezüge erweitert. Zudem erfolgt die Internationalisierung – wenn auch wesentlich aufwändiger, kostenintensiver und daher zögerlicher – durch die Integration von Auslandsaufenthalten in die Ausbildung. Bei diesem Prozess wird die nationalstaatliche Souveränität nicht grundsätzlich in Frage gestellt, besteht doch die „Internationalisierung“ der beruflichen Bildung in erster Linie darin, vorhandene Berufsbildungssysteme miteinander zu vernetzen und Auszubildende auf ein Berufsleben in einer globalen Welt vorzubereiten (vgl. Wordelmann 1995; 2000). Beide Prozesse können als *structural drivers for change* bezeichnet werden, die die Entwicklung von (berufsbildungs)politischen Strategien zur Bewältigung dieser gesamtgesellschaftlichen Prozesse mit vorantreiben. Sie sind

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

Zugleich lassen sich in Folge dieser Prozesse in allen europäischen Mitgliedstaaten zwei ähnliche Entwicklungen erkennen, nämlich einerseits die Bestrebung, nationale Strukturen und Traditionen beruflicher Bildung so weit als möglich und unterstützt durch das Subsidiaritätsprinzip aufrecht zu halten und andererseits, diesen beiden Prozessen und dem daraus resultierenden Wettbewerbsdruck zu begegnen (vgl. Immerfall 1995; Lipsmeier/Münk1994; Tippelt 1990). In diesem Zusammenhang wird auch von einem Prozess der *Europäisierung* gesprochen (vgl. Bohlinger 2004; Frommberger 2006; Huisman/van der Wende 2005), der zahlreiche Überschneidungen mit dem Prozess der Internationalisierung aufweist, sich aber speziell auf die europäischen Länder bezieht. Klare Abgrenzungen zwischen beiden Prozessen finden dabei nicht statt. Auffallend ist zudem, dass der Begriff der Europäisierung im nicht-deutschsprachigen Kontext eher als europäische Integration oder als Internationalisierung mit europäischem Fokus diskutiert wird.

Die drei Prozesse (Globalisierung, Internationalisierung und Europäisierung) bilden den Hintergrund dieser Studie. Sie sind in Abgrenzung zu den politischen Strategien und zu den wissenschaftlichen Forschungsprozessen zu sehen, die sich mit der Kompetenzentwicklung beruflicher Bildung befassen. In diesem Sinne sind die drei Prozesse auslösende Faktoren dafür, dass die Kompetenzdebatte in den vergangenen Jahren an Aufmerksamkeit gewonnen und Eingang in die europäische Berufsbildungspolitik gefunden hat.

2. Politische Steuerung beruflicher Bildung

Die politische Steuerung umfasst im politikwissenschaftlichen Verständnis den

„säkularisierten, auf sachlich-technische Dimensionen reduzierten Begriff politischer Herrschaftsausübung und tritt damit in Konkurrenz zu dem üblicherweise umfassender verwandten Begriff ‚Regieren‘. In einem spezifischeren Sinn [bezieht] sich der Begriff auf die positive, (Daseins-)Risiken vermeidende oder kompensierende und Wohlstand mehrende Gestaltungsaufgabe in modernen Demokratien“ (Schubert 1995: 454).

Der Begriff politische Steuerung bezieht sich in der vorliegenden Arbeit allerdings weniger auf allgemeine soziale und ökonomische als vielmehr auf bildungspolitische Probleme. Unter Berücksichtigung normativer Aspekte umfasst die Steuerung dieses politischen Feldes „die intentionale Handlungs-

koordination zur gemeinwohlorientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse“ (Scharpf 1988: 64). Daraus abgeleitet soll die politische Steuerung beruflicher Bildung hier als die konzeptionell organisierte Gestaltung der bildungspolitischen Umwelt als Teil der gesamten Gesellschaft durch politische Instanzen verstanden werden. Nach dieser Definition kann der Steuerungsbegriff zudem mit jenem der „policy-Dimension“ von Politik sowie mit dem amerikanischen Governance-Begriff gleichgesetzt werden.

Studien, die sich mit der politischen Steuerung beruflicher Bildung in Europa befassen, fokussieren mehrheitlich auf zwei Themenbereiche, nämlich

- die politische Steuerung der Europäischen Union, d.h. die Frage nach der *Steuerbarkeit* dieses supranationalen Geflechts (vgl. z.B. Jachtenfuchs 2002; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004; Kohler-Koch et al. 2003; Scharpf 2003) oder
- die Steuerung eines einzelnen Politikfeldes (hier: der beruflichen Bildung) im Spannungsfeld zwischen nationalstaatlichen Interessen und europäischer Integration (vgl. z.B. Baum-Ceisig 2005; Bohlinger 2007a; Drexel 2006; Siebenbrunner-Rosic 2004).

Hinsichtlich der politikfeldbezogenen Studien fällt auf, dass aus wissenschaftlicher Perspektive vor allem jene Politikfelder von Interesse sind, die einer eindeutigen Regelung durch Gemeinschaftsrecht unterliegen. Anders verhält es sich in jenen Bereichen, bei denen die Kompetenzen überwiegend in den Händen der Mitgliedstaaten liegen wie bei der beruflichen Bildung: Hier zeigt sich ein deutliches Defizit an Untersuchungen, die über einzelstaatliche Analysen hinausreichen. Eine klare Differenzierung zwischen unterschiedlichen Analyseebenen, nämlich der Ebene der gesellschaftlichen Veränderungen, jene der politischen Steuerung und jene der Forschung, ist dabei weder erkennbar noch grundsätzlich möglich. So bleibt oft unklar, ob eine politische Strategie als Steuerungsversuch in Folge einer gesellschaftlichen Entwicklung oder in Folge wissenschaftlicher Erkenntnisse ergriffen wird oder aber ob die politischen Strategien die gesellschaftlichen Entwicklungen beeinflussen. Diese Zusammenhänge können, wenn überhaupt, nur analytisch getrennt voneinander betrachtet werden; de facto überlagern sich die hier zu verortenden Prozesse und stehen in Wechselwirkung zueinander. Das wird auch anhand einer Reihe von Studien über die politische Steuerung beruflicher Bildung einzelner Länder deutlich, wenngleich sich diese zumeist entweder auf die Steuerung beruflicher Bildung in Drittwelt- und Schwellenländern beziehen (vgl. Clement 1999, Georg 1997; Greinert 1997) oder eine dezidierte Auseinandersetzung mit der methodischen Zugangsweise zur Untersuchung der politischen Steuerung ausklammern, was vor allem jene Untersuchungen betrifft, die sich auf die Mitgliedstaaten der Union beziehen (vgl. Berggreen-Merkel 1998; Ertl 2002; Leney et al. 2004).

Das sich daraus ableitende Forschungsdefizit zur Wirksamkeit politischer Strategien lässt sich darauf zurückführen, dass die Entwicklung der Europäischen Union in den Erziehungswissenschaften bzw. in der Bildungsforschung lange Zeit eine untergeordnete Rolle gespielt hat. Bis weit in die 1980er Jahre hinein war die (berufliche) Bildung in der Europäischen Union ein eher marginales Politikfeld und blieb durch den Gründungsvertrag von 1959 in der Hoheit der Nationalstaaten (vgl. Field 1997; Münk 2001; 2003).

Erst in jüngerer Zeit hat die Europäische Union in Folge eines ungleichmäßigen und unsteten Prozesses der Kompetenzverlagerung als supranationale Organisation im Bereich der beruflichen Bildung an Einfluss gewonnen (vgl. Charlier/Croche 2005; Drexel 2006; Münk 2006; Pollack 1994). Erkennen lässt sich dies im Bereich der beruflichen Bildung z.B. anhand der Entwicklungen Ende der 1970er Jahre, als drei neue Mitgliedstaaten und der starke Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit in zeitlicher Nähe zueinander politische Reaktionen erforderten und zum Umgang mit der Problematik der Europäische Sozialfonds (ESF) gegründet wurde. Auch im Bereich der Berufsbildungspolitik zeigt sich diese Veränderung deutlich: Hier waren es weniger Kommission, Parlament und Rat, die die Rolle dieses Politikfeldes maßgeblich beeinflussten, sondern vor allem der Europäische Gerichtshof. Zu den entscheidenden Urteilen gehören hier jene, die dazu führten, Hochschulbildung als Form von Berufsausbildung zu behandeln (vgl. EuGH-Gravier 1988; EuGH-Blaizot 1988), was wiederum den Grundstein für Programme wie ERASMUS bildete.

Obgleich sich seit Mitte der 1980er Jahre das Interesse der EU an beruflicher und allgemeiner Bildung erheblich verändert hat, stagnieren die Kompetenzen der EU zugunsten der Erhaltung der nationalen Souveränität der Mitgliedstaaten. Erst 1996 zeigte sich in der europäischen Politik eine eindeutige Hinwendung zu einem „Europa des Wissens“, eingeleitet durch das Weißbuch „Teaching and learning: towards the learning society“ der Europäischen Kommission (vgl. CEC 1995).

Insgesamt hat die politische Berufsbildungsdebatte zwischen 1992 und 1997 innerhalb der EU einen neuen Stellenwert erreicht. Teilweise liegt die Ursache in dem Einfluss, den sie während der Entwicklung zum Binnenmarkt erreicht hat, als die Delors-Kommission auf eine stärkere Einbindung von beruflicher Bildung in die zentralen Themen der Europapolitik hinwirkte. Dabei kamen zwei Strategien zum Tragen, nämlich einerseits die Analyse des aktuellen Entwicklungsstands nationalstaatlicher Berufsbildungssysteme und andererseits die Diskussion um den Erhalt bzw. die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit. Für die Umsetzung der Ergebnisse dieser Analysen nutzte die Union hauptsächlich die sehr moderate Form der Empfehlungen:

„Where more fundamental change was desired, the Union preferred quietly to redirect resources within its own programmes than to risk the chance of reversal in any public debate over the limits to its competences“ (Field 1997: 10).