
Rechtliche Grundlagen der Weiterbildung auf europäischer Ebene und die Auswirkungen auf Deutschland

2

Zusammenfassung

Obwohl die Europäische Union (EU) im Bildungsbereich keine Rechtssetzungsbefugnis besitzt, gibt es seit einigen Jahren auf nationaler Ebene verschiedene ordnungspolitische Reforminitiativen u. a. im Bereich der Weiterbildung, die auf europapolitische Entwicklungen und programmatische Anstöße zurückgehen. Übergeordnete politische Ziele der EU sind die Friedenssicherung sowie die Förderung des europäischen Binnenmarkts und der sozialen Kohäsion. In diesem Kontext wird der (beruflichen) Weiterbildung eine zentrale Rolle zugeschrieben, denn diese soll nicht nur eine an den Arbeitsmarktbedürfnissen ausgerichtete Qualifizierung potenzieller Arbeits- bzw. Fachkräfte gewährleisten, sondern sie wird zudem als probates Mittel zur Förderung der Teilhabe von Individuen am gesellschaftlichen Leben und am Arbeitsmarkt angesehen. Um diese Ziele zu erreichen, stehen der EU im Bildungsbereich verschiedene politische Handlungsinstrumente und -möglichkeiten zur Verfügung. Zu nennen sind bspw. das Rahmenprogramm Lebenslanges Lernen und die Methode der offenen Koordinierung. Daneben hat die EU verschiedene Instrumente zur Steigerung der Transparenz und Mobilität innerhalb Europas erarbeitet, wie z. B. den Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) und das europäische Leistungspunktesystem für die berufliche Bildung (ECVET).

2.1 Europapolitik von Lissabon 2010 zu Europa 2020

Europa steht nicht nur für einen geografischen Kontinent; mit diesem Begriff werden zudem historische, kulturelle, politische, wirtschaftliche, rechtliche und ideelle Aspekte verknüpft, die die einzelnen, mittlerweile 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) verbinden. Dieses Zusammenwachsen zeigt sich auch im politischen Handeln, denn europäische Entscheidungen schlagen zunehmend auf die nationalstaatliche Politik durch. Übergeordnete politische Ziele der EU sind die Friedenssicherung, die Förderung des europäischen Binnenmarkts und der sozialen Kohäsion (Bohlinger 2014, S. 7). Insbesondere im Kontext der Förderung des europäischen Binnenmarkts, der eine Freiheit des Dienstleistungs-, Waren- und Kapitalverkehrs sowie eine Personen- und Arbeitnehmerfreizügigkeit in Europa impliziert, kommt der europaweiten Anerkennung der in der allgemeinen und beruflichen Bildung und damit auch der in der Weiterbildung verliehenen Zertifikate und Abschlüsse eine zentrale Relevanz zu. U. a. aus diesem Grund lassen sich im Bereich der Weiterbildung Entwicklungen beobachten, die im Kern auf politische Entscheidungen der EU zurückzuführen sind (Bohlinger 2014).

Zentraler Ausgangspunkt für den aktuell wichtigen Stellenwert der (Weiter-) Bildung im Rahmen der EU-Politik ist die sogenannte Lissabon-Strategie, die der Europäische Rat am 23. und 24. März 2000 in Lissabon beschlossen hat. Nach Ansicht des Europäischen Rats befindet sich Europa in einem Strukturwandel hin zu einer wissensbasierten Wirtschaft und einer Wissensgesellschaft und ist gleichzeitig mit der Herausforderung des demografischen Wandels und damit zusammenhängend mit einem schon existenten bzw. zukünftig drohenden Fachkräftemangel konfrontiert (Europäischer Rat 2000, S. 1; Europäischer Rat 2001, S. 2 f.). Zur Bewältigung dieser primär volkswirtschaftlich verorteten Herausforderungen wurde deshalb im Jahr 2000 das strategische Ziel vereinbart, die EU bis zum Jahr 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (Europäischer Rat 2000, S. 2). Wesentliche Komponenten zur Realisierung dieser Vision sind die europaweite Einsetzbarkeit der Arbeitskräfte mittels transparenter und länderübergreifend anerkannter allgemeiner und beruflicher Qualifikations- bzw. Befähigungsnachweise sowie das Lebenslange Lernen (Rosendahl 2009, S. 42). Es wurde betont, dass alle Menschen unabhängig ihres Alters Zugang zu Lern- und Ausbildungsmöglichkeiten erhalten sollten, die sowohl den individuellen Bedürfnissen als auch den Anforderungen einer wissensbasierten Wirtschaft Rechnung tragen (Europäischer Rat 2000, S. 2 ff.). Zusammengefasst lässt die Argumentationslinie des Europäischen Rats erkennen,

dass die allgemeine und berufliche Bildung und damit auch die Weiterbildung im Rahmen der europäischen Politik mit dem Lissabon-Prozess nicht nur zur „Chefsache“ der europäischen Staats- und Regierungschefs erklärt wurde, sondern dass die Bildungssysteme auf dieser Ebene insbesondere als Vehikel zur Erreichung ökonomischer Ziele angesehen werden (Rosendahl 2009, S. 42 f.; Münk 2006, S. 547 ff.). Diese Prävalenz von Wirtschaftszielen gegenüber sozialen Interessen wurde scharf kritisiert (exemplarisch Huffschnid 2007). Im Kern wird anstelle einer übergeordneten Stellung der Wirtschaftszwecke und der Instrumentalisierung der Bildung im wirtschaftlichen Dienste ein zumindest gleichwertiger Stellenwert von sozialen Fragen gefordert. Zudem wird Kritik gegenüber einer zunehmend privat finanzierten Weiterbildung im Konzept des lebenslangen Lernens geäußert.

Infolge des Lissabon-Prozesses und der dort proklamierten Notwendigkeit einer europaweiten Mobilität in Bildung und Beschäftigung sowie des Zugangs und der Teilhabe am lebenslangen Lernen wurden u. a. für den Bildungsbereich wichtige europapolitische Zielsetzungen vereinbart (Rat der Europäischen Union 2001). Speziell für den Bereich der beruflichen Bildung stellt der Kopenhagen-Prozess im Jahr 2002 einen wichtigen Meilenstein dar, in dessen Rahmen die Bildungsminister der europäischen Mitgliedstaaten eine verstärkte Kooperation beschlossen und richtungsweisende konkretisierende Zielsetzungen der europäischen Berufsbildungspolitik formuliert haben (EU-Amtsblatt 2003, S. 3). Neben einer verbesserten Qualität und Wirksamkeit der Bildungssysteme wurden ein leichter Zugang zur Bildung sowie eine Öffnung der europäischen Bildungssysteme gegenüber der Welt als unabdingbare Voraussetzungen für die Erreichung des Lissabonner Ziels betont. Zentrale Komponenten in diesem Zusammenhang sind lebenslang lernende Menschen, die eigenverantwortlich unter verschiedenen Lern-, Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten auswählen können (Wahlfreiheit), die Anerkennung und Übertragbarkeit der Qualifikationen zwischen und innerhalb nationaler Bildungssysteme zur Steigerung der Mobilität (Durchlässigkeit) sowie die Qualitätssicherung und -verbesserung der Bildungssysteme (ebd., S. 1 ff.).

Trotz zahlreicher europäischer Anstrengungen musste die EU-Kommission im Jahr 2010 nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise eingestehen, das ehrgeizige Vorhaben der Lissabon-Strategie nicht erreicht zu haben. Um die Weltwirtschaftskrise zu überwinden und Europa auf den internationalen Wettbewerb der nächsten Dekade vorzubereiten, verabschiedete der Europäische Rat am 17. Juni 2010 mit dem Nachfolge-Programm „Europa-2020“ eine neue Strategie (Europäische Kommission 2010; BMBF 2010, S. 11). Die darin vereinbarten Ziele gleichen denjenigen, die bereits in Lissabon formuliert wurden, allerdings mit dem Unterschied, dass die Stärkung und Förderung der Wirtschaft als primäres Anliegen noch offensichtlicher hervorsticht. Bei diesem Programm handelt es sich um eine erneut

auf zehn Jahre angelegte Wachstumsstrategie, die auf die Behebung der Mängel des „alten“ Wachstumsmodells abzielt und als ein „neues“, intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum beschrieben wird, welches über eine bloße Überwindung der Krise hinausgehen soll (Europäische Kommission 2010). Während die Nachhaltigkeit dieses Wachstums durch eine kohlenstoffarme Wirtschaft und eine wettbewerbsfähige Industrie gekennzeichnet sein sollte, konzentriert sich sein sozialer Integrativcharakter auf die vorrangige Schaffung von Arbeitsplätzen und eine Bekämpfung der Armut. Die Attribuierung eines „intelligenten“ Programms manifestiert sich in der Investition in Bildung, Forschung und Innovation (ebd.).

Um die Fortschritte bei der Verwirklichung der Europa-2020-Strategie zu messen und hierüber zu steuern, wurden fünf Kernziele für die gesamte EU vereinbart, die in jedem Mitgliedstaat in nationale Ziele umgesetzt werden sollen (Europäische Kommission 2010, S. 5):

- Die Zahl der armutsgefährdeten Personen soll um 20 Mio. sinken.
- 75 % der erwerbsfähigen Bevölkerung soll in Arbeit stehen.
- 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU soll für Forschung und Entwicklung aufgewendet werden.
- Die Klimaschutz-/Energieziele sollen erreicht werden.
- Der Anteil der Schulabbrecher soll auf unter 10 % abgesenkt werden und mindestens 40 % der jüngeren Generation soll einen Hochschulabschluss erreichen.

Da der Erfolg der Europa-2020-Strategie in erster Linie von der Mitwirkung der europäischen Mitgliedstaaten abhängt, wurden sieben Leitinitiativen zur Abstimmung, Orientierung und als Antrieb festgelegt (Europäische Kommission 2010, S. 5):

- Die Schaffung einer „Innovationsunion“ zur Verbesserung der Rahmenbedingungen und des Zugangs zu Finanzmitteln für Forschung und Innovation.
- Die Initiative „Jugend in Bewegung“ zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Jugendliche und für ein leistungsfähiges Bildungssystem.
- Die „digitale Agenda Europa“ zur Beschleunigung des Internet-Zugangsdienstes für Haushalte und Unternehmen europaweit.
- Die Förderung eines „ressourcenschonenden Europas“, um Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abzukoppeln und so den Übergang zu einer emissionsarmen Wirtschaft zu unterstützen.
- Die Entwicklung einer „Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung“, damit die Rahmenbedingungen insbesondere für KMU (Klein- und Mittelständische Unternehmen) verbessert und wettbewerbsfähige Industriestrukturen gefördert werden.

- Das Aufstellen einer „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“, um damit unter anderem den Menschen neue Möglichkeiten durch lebenslangen Erwerb von Qualifikationen zu eröffnen.
- Die Schaffung einer europäischen Plattform zur Bekämpfung der Armut, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt effektiv zu gestalten.

Alle zur Umsetzung dieser Initiativen einzuleitenden Maßnahmen sollen zwischen der EU und den nationalen Verwaltungen dergestalt aufeinander abgestimmt sein, dass diese sich gegenseitig verstärken. Hierfür sind die Regierungen der europäischen Mitgliedstaaten aufgefordert, im April eines jeden Jahres Berichte über ihre Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Europa-2020-Strategie vorzulegen. Dabei müssen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme zeitgleich mit nationalen Reformprogrammen vorgelegt werden. Während letztere der Überwachung der Fortschritte bei der Verwirklichung der Europa-2020-Ziele dienen sollen, zielen Erstere auf konstruktive Beratungen über die öffentlichen Finanzen und die Fiskalpolitik (Europäische Kommission 2010).

2.2 Europäische Bildungspolitik – Instrumente und Gestaltungsmöglichkeiten

Die Umsetzung der europäischen Ziele erfordert neben dem politischen Handeln der europäischen Institutionen auch die Umsetzung in den Mitgliedstaaten. Bildungspolitisches Handeln der EU ist jedoch nicht durch eine direkte Rechtsetzung möglich, sondern dieses basiert auf dem Prinzip der Subsidiarität, weil die Gestaltung und die Inhalte der Bildungssysteme in der ausschließlichen Zuständigkeit der europäischen Mitgliedstaaten liegen (Bohlinger 2014, S. 10). Aus diesem Grund können im Bildungsbereich auf europäischer Ebene keine juristisch bindenden Rechtsakte wie Verordnungen oder Richtlinien erlassen werden, sondern es können lediglich unverbindliche Maßnahmen wie Empfehlungen oder Schlussfolgerungen verabschiedet werden. Die Aufgabe der EU besteht nach Art. 127 Abs. 1 EGV¹ vom 7.2.1992 in der Unterstützung und Ergänzung der „Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung“.

Die Bestimmungen zur Subsidiarität im Maastricht-Vertrag legen fest, dass die EU nur dann politisch im Bereich der Bildung handeln darf, „sofern und soweit die

¹ Europäischer Gemeinschaftsvertrag vom 7.2.1992, der am 1.11.1993 in Kraft getreten ist und auch als Maastricht-Vertrag bezeichnet wird (Europäischer Gemeinschaftsvertrag (EGV) 1992).

Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ (Art. 3b EGV 1992). Die europapolitischen Maßnahmen im Bildungsbereich schließen nach Art. 127 EGV vom 7.2.1992 jegliche „Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ aus. Wenngleich durch diese Regelung der Einsatz rechtsverbindlicher Instrumente durch die EU im Bildungsbereich grundsätzlich ausgeschlossen sind, gibt es dennoch europäische Rechtsinstrumente, die den nationalen Bildungs- und insbesondere den Berufsbildungsbereich tangieren und sich indirekt auf das nationale Bildungswesen auswirken (Bohlinger 2014, S. 11 ff.). Hierunter fällt bspw. die Verordnung zum Europäischen Sozialfond (ESF), der finanzielle Anreize für die Mitgliedstaaten u. a. zur Etablierung von (Weiter-)Bildungsmöglichkeiten mit dem Zweck der Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten der europäischen Bürger vorsieht. Auch die sogenannte EU-Anerkennungsrichtlinie im Bereich der reglementierten Berufe wirkt in die nationalen Qualifikationssysteme ein, denn diese reguliert die Bedingungen zur Verleihung und Verwendung bestimmter Berufstitel und hat somit Konsequenzen für die u. a. im Weiterbildungssektor bestehenden nationalen Regelungen zu beruflichen Formalqualifikationen (Bohlinger 2014).

Jenseits dieser indirekt in die (Weiter-)Bildung der Mitgliedstaaten hineinreichenden europäischen Rechtsinstrumente stehen der EU im Bildungsbereich weitere, allesamt formalrechtlich unverbindliche Politikinstrumente zu Verfügung. Diese reichen von Empfehlungen und Entschliefungen des Rates über Memoranden und Mitteilungen bis hin zu Weiß- und Grünbüchern der Europäischen Kommission (Bechtel et al. 2005, S. 19 ff.). Während Empfehlungen politische Bindungswirkungen haben, dienen Entschliefungen der Artikulation gemeinsamer politischer Standpunkte. Memoranden und Mitteilungen hingegen bezwecken die Darstellung der bisherigen Tätigkeiten in einem gegebenen Politikbereich sowie die Entwicklung von Perspektiven, ohne über präzisere Maßnahmen zu entscheiden. Weißbücher beinhalten häufig bereits konkrete Vorschläge für ein Handlungsfeld, Grünbücher dienen dagegen ihrerseits (wie z. B. das Grünbuch „Die Mobilität junger Menschen zu Lernzwecken fördern“) der Einleitung von Konsultationen auf EU-Ebene zu bestimmten Themen. Daneben gibt es im Bildungsbereich europäische Förderprogramme, die Methode der Offenen Koordinierung (OKM) und das damit verbundene europäische Benchmarking sowie verschiedene im Rahmen von Empfehlungen verabschiedete europaweite Referenzinstrumente wie u. a. der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR) und das Europäische Leistungspunktesystem für die Berufsbildung (ECVET) (ebd.; Rosendahl 2009, S. 37 ff.; Bohlinger 2014, S. 15 ff.). Im Folgenden werden die Förderprogramme, die OKM sowie die genannten europäischen Referenzinstrumente näher erläutert, da diese oftmals im

Fokus der in Deutschland in den letzten Jahren geführten Debatten zur europäischen (Weiter-)Bildungspolitik standen.

2.2.1 Förderprogramme

Um die im Kontext der Lissabon-Strategie formulierten europapolitischen Ziele zu erreichen, wurden und werden von der Europäischen Kommission u. a. Förderprogramme aufgelegt, die finanzielle Anreize setzen und bestimmte Entwicklungen in den Mitgliedstaaten im Sinne der europäischen Zielstrategien initiieren und europaweit transparent machen sollen (Bohlinger 2014, S. 15 f.). Die Förderprogramme beinhalten in großem Maße auch das Thema der Bildungsförderung. Im Bildungsbereich sind seit 2007 zahlreiche einzelne Förderprogramme durch ein integriertes Aktionsprogramm für Lebenslanges Lernen abgelöst worden, das für den Zeitraum 2007–2013 mit 13,62 Mrd. € ausgestattet und wie folgt untergliedert ist²:

- Grundtvig (allgemeine Erwachsenenbildung)
- Leonardo da Vinci (berufliche Bildung)
- Erasmus (Hochschulbildung)
- Comenius (schulische Bildung)
- Jean-Monnet-Programm (Förderung der europäischen Integration)
- Querschnittsprogramme

Die europäischen Förderprogramme werden durch den Rat der EU und durch das Europäische Parlament beschlossen und sind zeitlich befristet (Bechtel et al. 2005, S. 22). Im Bildungsbereich dienen die Förderprogramme zum einen der individuellen Mobilitätsförderung innerhalb Europas, bspw. in Form von Zuschüssen zu Sprachkursen und Auslandsaufenthalten während der Schul-, Berufs- bzw. akademischen Ausbildung. Zum anderen ermöglichen die Förderprogramme eine finanzielle Förderung bestimmter Projekte, um die europäische Mobilität und den Informations- und Erfahrungsaustausch der Mitgliedstaaten zu allen Bildungsbereichen anzuregen. Die Idee hinter dem projektbezogenen Förderungsprinzip ist, dass durch die finanziellen Hilfen einzelne Beispiele guter Praxis bekannt werden und eine länderübergreifende Annäherung auf Projektebene erzielt wird. Zudem soll europapolitisches Handeln im Bildungsbereich durch einen Erfahrungsaustausch verschiedener Akteure untermauert werden.

² siehe hierzu den Internetauftritt zu den EU-Bildungsprogrammen
<http://www.lebenslanges-lernen.eu/index.php>.

2.2.2 Die Methode der offenen Koordinierung

Die Methode der offenen Koordinierung (OKM) ist ein weiteres wichtiges Instrument der europäischen Bildungspolitik (Bechtel et al. 2005, S. 25 ff.; Bohlinger 2014, S. 17). Die wesentlichen Elemente der OKM sind die Festlegung gemeinsamer europaweiter Zielvorgaben und politischer Leitlinien, deren regelmäßige kennzahlgestützte Überprüfung in den europäischen Mitgliedstaaten und die öffentliche Berichterstattung über die Ergebnisse der Ländervergleiche. Im Rahmen der OKM ist vorgesehen, dass zunächst auf europäischer Ebene zwischen den Mitgliedstaaten vereinbarte Zielgrößen, sogenannte Benchmarks, und quantitative und qualitative Indikatoren, also Kenngrößen in Form europäischer Durchschnittsbezugswerte vereinbart werden. Anhand dieser Zielgrößen und Indikatoren werden anschließend regelmäßig Vergleiche der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Erreichung der gesetzten Ziele (Benchmarking) umgesetzt und deren Ergebnisse veröffentlicht (ebd.).

Dem Subsidiaritätsgebot Rechnung tragend, folgt die OKM dem Prinzip, dass die Mitgliedstaaten die gemeinsam vereinbarten Ziele in ihrem Land umsetzen, wobei die Entscheidung über den Weg, wie die Ziele erreicht werden sollen, den Mitgliedstaaten selbst überlassen bleibt. Über die kennzahlgestützten Vergleiche und veröffentlichten Ergebnisse soll ein Wettbewerbsdruck zwischen den Mitgliedstaaten initiiert und darüber eine Annäherungsdynamik angestoßen werden, indem davon ausgegangen wird, dass sich die europäischen Mitgliedsstaaten aus Angst vor Reputationsverlust am „besten Land“ orientieren und entsprechende Bildungsreformen einleiten, um nicht als Schlusslicht im Erreichen der Zielvorgaben wahrgenommen zu werden. Faktisch impliziert dieser Mechanismus, dass über das Instrument des Wettbewerbs und Voneinander-Lernens eine Annäherung der einzelnen nationalen Bildungspolitiken erreicht wird (Bechtel et al. 2005, S. 25 ff.; Rosendahl 2009, S. 39 f.). Die Vermutung hinsichtlich der erwarteten Dynamik des Benchmarkings begründet sich vor dem Hintergrund der Wirkungen, die national als Reaktion auf die von der OECD³ initiierten PISA⁴-Studien angestoßen wurden. So haben die veröffentlichten PISA-Länderrankings, die die Leistungsfähigkeit nationaler Bildungssysteme kennzahlgestützt abbilden, in Deutschland aufgrund eines unterdurchschnittlichen Abschneidens im Jahr 2000 zahlreiche nationale Bildungsreformdebatten und -initiativen ausgelöst und damit die nationale Bildungspolitik in einen erheblichen Legitimations- und Handlungsdruck versetzt.

³ Organisation for Economic Cooperation and Development.

⁴ Programme for International Student Assessment.

Im Hinblick auf die OKM ist anzumerken, dass unter anderem der deutsche Bundesrat Einwände gegen dieses Politikinstrument der EU hat, da die Artikel 149 und 150 des EGV⁵ 1999 der EU keine Lenkungs-, Überwachungs- und Bewertungskompetenzen im Bildungsbereich zugestehen, was jedoch durch die OKM und das Setzen von Zielgrößen angestrebt werde (Landtag von Baden-Württemberg 2002, S. 36).

2.2.3 Der europäische und deutsche Qualifikationsrahmen

Wie bereits erwähnt, kann die EU in subsidiär zu regelnden Politikfeldern, wie z. B. im Bildungsbereich, länderübergreifende Instrumente beschließen, sofern diese dem Erreichen von Zielen dienen, die „wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ (Art. 3b EGV 1992). Zu solchen derart komplexen Zielen zählt z. B. das im Rahmen von Lissabon vereinbarte Ziel zur Förderung der Mobilität in Bildung und Beschäftigung mithilfe transparenter und europaweit vergleichbarer Zertifikate und Qualifikationen. Zur Verbesserung der Vergleichbarkeit von Bildungszertifikaten und Lernergebnissen erarbeitete die EU u. a. den Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR), der im Jahr 2008 in Form einer europäischen Empfehlung offiziell beschlossen wurde (EU-Amtsblatt 2008). Der EQR ist ein Meta-Rahmen, der auf acht Stufen Kompetenzniveaus beschreibt und dazu dienen soll, Lernergebnisse, die in unterschiedlichen Länderkontexten erworben wurden, miteinander vergleichen und die länderübergreifende Aussagekraft von Bildungszertifikaten erhöhen zu können (Deißinger 2010, S. 231). Vorgesehen ist, dass die Mitgliedstaaten in den verschiedenen national verliehenen Formalqualifikationen auf die jeweils relevante Niveaustufe des EQR hinweisen, um damit z. B. Arbeitgebern anderer Länder einen länderübergreifend gültigen Anhaltspunkt zum Kompetenz- und Qualifikationsniveau der Bewerber zu bieten (BMBF 2010, S. 44).

Infolge der EU-Empfehlung zum EQR verpflichteten sich alle Mitgliedstaaten zur Erarbeitung eines nationalen Qualifikationsrahmens (NQR), der das Niveau aller im jeweiligen Land verliehener Qualifikationen ausweist. Zu diesem Zweck wurde in jedem Land zunächst eine nationale Koordinierungsstelle benannt (BMBF 2010, S. 44; Irmgard 2012). Für Deutschland haben das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und die Kultusministerkonferenz (KMK) im Februar 2009 gemeinsam mit dem „Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen“

⁵ Europäischer Gemeinschaftsvertrag 1997, in Kraft getreten am 1.05.1999 (Amsterdamer Vertrag) (Europäischer Gemeinschaftsvertrag (EGV) 1997).

einen ersten Entwurf für einen Deutschen Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen vorgelegt, der in dem folgenden Jahr in Studien erprobt und von Experten diskutiert wurde. Auf Basis dieser Ergebnisse folgte im März 2011 ein fertiger Entwurf des DQR, der insgesamt acht Referenzniveaus aufweist und eine Zuordnung von beruflichen und akademischen Bildungsangeboten und Formalqualifikationen zu diesen Niveaustufen vorsieht (Irmgard 2012; Kossack 2012; vgl. Tab. 2.1).

Flankiert von heftigen interessenpolitischen Disputen über die Zuordnung einzelner Abschlüsse zu bestimmten DQR-Niveaustufen (hierzu z. B. Dobischat et al. 2008, S. 83 ff.), einigten sich die Spitzenvertreter von Bund, Ländern und Wirtschaftsorganisationen am 31. Januar 2012 darauf, zunächst ausschließlich Berufsabschlüsse und Hochschulabschlüsse im DQR einzuordnen, während die Zuordnung der allgemeinbildenden Schulabschlüsse erst nach einer Erprobungszeit von fünf Jahren erneut geprüft und diskutiert werden soll (BMBF 2013; BMBF und KMK 2012). Ein zentraler Streit- und Diskussionspunkt im Kontext des DQR/EQR war das in Deutschland traditionell konfliktbehaftete Verhältnis zwischen Berufsbildungs- und Schulbildungsabschlüssen auf der Ebene der Sekundarstufe II. Konkret sollte das Abitur höher als die beruflichen Ausbildungsabschlüsse eingeordnet werden, wofür vor allem die KMK als Vertreterin der allgemeinbildenden Schulen eintrat. Diese Ambition löste heftigen Widerstand bei den anderen beteiligten Akteuren aus, da sie einen Ansehensverlust der beruflichen Abschlüsse und damit der beruflichen Bildung im Vergleich zum Abitur befürchteten. Die Tatsache, dass allgemeinbildende Schulabschlüsse nach wie vor noch nicht im DQR verortet wurden, lässt vermuten, dass auch der Qualifikationsrahmen – zumindest bislang – nicht zu einer Überwindung der als „deutsches Bildungsschisma“ bekannten dogmatischen Trennung zwischen der beruflichen und allgemeinen Bildung beigetragen hat. Jenseits dieser Diskussionslinie wird zudem eine generelle Kritik am DQR geäußert, denn dieser fokussiere auf Qualifikationen, obwohl er als kompetenzorientiert verstanden werden will. Ebenso wird die Gefahr gesehen, dass es durch die Niveaustufeneinordnung von Qualifikationen nicht nur Bildungsaufsteiger geben wird, sondern durch Abstufungen auch Absteiger erzeugt werden. Darüber hinaus stelle der DQR mit seiner von bestimmten Lernorten losgelösten Kompetenzorientierung eine Bedrohung für den Stellenwert der nach klassischen Bildungsgängen erworbenen Abschlüsse dar und gehe auch anders als bei Bildungstiteln mit keinen Berechtigungen einher (Kossack 2012). Im Endergebnis könnte die Zuordnung bestimmter formaler Abschlüsse zu den einzelnen Niveaustufen zur Verfestigung der Undurchlässigkeit führen, indem der Status quo abgesichert wird (Dehnbostel et al. 2009, S. 37).

Die regen Diskussionen rund um den EQR/DQR lassen erkennen, dass bei allen bestehenden Divergenzen jedoch scheinbar Einigung darüber besteht, dass der

Einführung in das Recht der Weiterbildung

Dobischat, R.; Fischell, M.; Rosendahl, A.

2015, VIII, 177 S. 14 Abb., 2 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-06152-4