

Dr. Sandra Bohlinger: Qualifikationsrahmen als Lehrstück politischer Mimikry

Als der Europäische Qualifikationsrahmen 2008 verabschiedet wurde, waren die Hoffnungen und Befürchtungen groß, dass er zu massiven Veränderungen in den europäischen Bildungssystemen führen würde. Einerseits wurde erwartet, dass er zu mehr Transparenz, Durchlässigkeit, Gleichwertigkeit und (sozialer und geographischer) Mobilität führen würde. Andererseits wurde befürchtet, dass auf nationaler Ebene die ohnehin schon schwer überschaubaren Qualifikationslandschaften noch undurchsichtiger würden und eine Anbindung der nationalen Regelungen an die europäischen Ideen nur fragmentarisch gelingen würde.

Vieles spricht heute dafür, dass beides gleichzeitig eingetreten ist und der EQR zu einer weiteren Brüsseler Idee wird, deren Relevanz in der Praxis fragwürdig bleibt.

Der Beitrag erklärt mit Rückgriff auf ein altbekanntes Phänomen aus der Natur, wie sich ein solches Chamäleon entwickeln konnte: Nach innen ein national-rechtlich bindendes Qualifikationssystem und eine nach außen übersetzte Darstellung der nationalen Qualifikationen in Anbindung an den EQR, allerdings ohne jedwede rechtliche Verbindlichkeit, gleichsam also eine Erscheinung, die sich nach außen den Wünschen der europäischen Bildungspolitik anpasst, sie zugleich imitiert und die europäische Hülle als Tarnung nutzt, um das Innenleben des eigenen Bildungssystem aufrechtzuhalten – in der Biologie auch als Mimikry bezeichnet.

Entwicklung von EQR und NQR

Nach dem Startschuss zum EQR entstanden zahlreiche Initiativen und Strategien, um nationale Qualifikationsrahmen (NQR) zu entwickeln oder bereits existierende zu überarbeiten. Die Arbeit in den Mitgliedstaaten wurde und wird dabei nicht nur von den nationalen Akteuren dokumentiert (für Deutschland entstand dafür u.a. das Portal <https://www.dqr.de/>), sondern auch auf europäischer Ebene erfasst und verglichen, allen voran durch das Europäische Zentrum für die Entwicklung beruflicher Bildung (Cedefop). In jüngster Zeit wurden diese Arbeiten um das „Global inventory of regional and national qualifications frameworks“ erweitert, das nun in Zusammenarbeit zwischen Cedefop, der ETF (European Training Foundation), der Unesco und dem Unesco Institute for Lifelong Learning erstellt wird (<https://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/national-qualifications-framework-nqf>).

Parallel entstanden zahlreiche Studien, in denen der EQR als Erfolgsgeschichte dargestellt wurde (z.B. Bjørnåvold and Coles 2010; European Union 2018); allerdings gab es von Beginn an deutlich kritischere Stimmen, die darauf hinwiesen, dass der EQR nicht nur schwierig umzusetzen sein dürfte (z.B. Clarke and Winch 2006, 267), sondern die auch auf konkreten (negativen) Erfahrungen aus Ländern basierten, die schon länger über nationale Qualifikationsrahmen verfügten. Den Kern dieser Kritik lieferte Blackmur bereits 2004, als er mit Blick auf die Nationalen Qualifikationsrahmen in Neuseeland, Mexiko, Schottland und Südafrika zu dem Schluss gelangte, dass solche Rahmen zum Scheitern verurteilt seien, weil eine einheitliche Logik der Ordnung und Klassifizierung von Qualifikationen per se ausgeschlossen sei:

„There is a variety of ways in which qualifications can be classified. They may, for example, be grouped according to discipline in which case the definitions of the disciplines, and the definition of what constitutes a qualification, clearly drive the classification process. [Thus] [...], differences in either or both definitions will produce different classifications patterns. This could have significant cost implications for participants in international labour markets. Thus the labour market in one country may be given information to the effect that qualification X belongs to discipline category Y. The labour market in another country may, however, be informed that X is not a qualification at all or, if it is, that it belongs to category Z. [...]. Inappropriate labour market decisions, because of this, may be made in both countries [and] [...] serious risks to efficient operation of labour markets are thus potentially associated with arguably the most elementary of classification models (Blackmur 2004, 270).

Solche kritischen Stimmen sind in jüngerer Zeit zunehmend ergänzt worden um Untersuchungen, die auf eine alles in allem sehr geringe Wirksamkeit des EQR und seine nationalen Pendanten verweisen, die nach seinem Start entstanden (z.B. Helgøy and Homme 2015; Pilcher et al. 2017).

Auch wenn von einem „Scheitern“ des Europäischen Qualifikationsrahmens also schon allein deshalb nicht die Rede sein kann, weil er bislang nie mehr war (und rechtlich sein konnte) als eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union (2008; 2017), der die Mitgliedstaaten samt und sonders folgten, hat er, so ließe sich behaupten, nicht viel mehr Reichweite erlangt als manch andere Brüsseler Idee: Mit viel Aufwand und hochmotiviert initiiert, von vielen Ländern imitiert – und in der Bildungspraxis weitgehend ignoriert.

NQR als ignorierte Imitate

Für diese Behauptung spricht mittlerweile eine ganze Reihe von Punkten, die ich hier teils auf den EQR und teils auf sein deutsches Pendant beziehe.

Erstens sprechen alle bislang vorliegenden Untersuchungen dafür, dass der EQR seine selbst gesetzten Ziele (noch) nicht erreicht hat. Zu diesem Schluss gelangen sowohl unabhängige Studien (z.B. Drowley and Marshall 2013; Helgøy and Homme 2015; Lester 2015) als auch jene, die von den Initiatoren des EQR selbst in Auftrag gegeben wurden (z.B. Cedefop 2018; Cedefop et al. 2015; 2017; ICF GHK 2015).

Zweitens zeigen die aktuellen Bestandsaufnahmen zur Umsetzung des EQR in den Mitgliedstaaten, dass diese zwar allesamt dem EQR folgen und eigene NQR entwickel(t)en, aber dass diese nach wie vor nur teilweise oder gar nicht angewendet werden (z.B. Cedefop 2015; 2018 Cedefop et al. 2015, 2017).

Drittens zeigt u.a. das Beispiel Deutschlands, dass auch hier „NQF-phoria has given way to NQF-realism, if not NQF-skepticism“ (Raffe 2013, 145). Will heißen: Auch in Deutschland hat sich die anfängliche Euphorie um den DQR gelegt, viele Qualifikationen – einschließlich der allgemeinbildenden Abschlüsse – sind nach teils langen Debatten den DQR/EQR-Stufen zugeordnet worden. Entscheidend ist aber, dass eine Berechtigung – z.B. in Form des Zugangs zu bestimmten weiterführenden Bildungsabschlüssen – damit nicht einhergeht. So heißt es auf dem DQR-Portal nach wie vor: „Der DQR hat orientierenden Charakter, keine regulierende Funktion. Das System der Zugangsberechtigungen in Deutschland ändert sich durch den DQR nicht. [...] Das Erreichen eines bestimmten DQR-Niveaus verschafft nicht

automatisch Zugang zum jeweils „nächsten Niveau“ (<https://www.dqr.de/content/60.php>).

Das alles spricht dafür, dass sich mit dem EQR/DQR ein Parallelsystem entwickelt hat, und zwar konkret in Form einer zusätzlichen unverbindlichen Zuordnung von Qualifikationen zu DQR-Niveaustufen, die keine Zugangsberechtigungen und damit auch keine echte Gleichwertigkeit, Mobilität etc. mit sich bringt und damit für die Berechtigungspraxis ignoriert werden (kann).

Mimikry made by EQF

Man könnte nun fragen, weshalb viele Mitgliedstaaten der Empfehlung zur Einführung eines NQR bzw. der Umsetzung des EQR gefolgt sind, wenn doch von vornherein absehbar war, dass sich bestehende rechtliche Regelungen dadurch nicht ändern dürften. Tatsächlich ist dieses Phänomen keinesfalls auf den EQR begrenzt, sondern eines von unzähligen Beispielen aus jenen Politikfeldern (auch jenseits des Bildungsbereichs), in denen Reformideen auch dann übernommen werden, selbst wenn ihre Wirksamkeit (und Sinnhaftigkeit) von Anfang an zu bezweifeln ist.

Während ein solches Verhalten, also die Anpassung nach außen bei gleichbleibendem Innenleben, in der Biologie als Mimikry bekannt ist, hat sie in den Sozialwissenschaften vor allem durch eine Reihe von Untersuchungen zur (scheinbaren) Anpassung von Organisationen an gesellschaftliche Zwänge als institutionelle Isomorphie Bekanntheit erlangt: Organisationen übernehmen Reformen und Handlungsmuster von jenen Organisationen, von denen sie glauben, diese seien besonders erfolgreich, und zwar egal, ob es dafür Belege gibt oder nicht. Vor allem Soziologen wie Meyer and Rowan (1977), DiMaggio and Powell (1983) oder Weick (1976) haben gezeigt, dass dies eine Möglichkeit für Organisationen ist, auf externe Zwänge zu reagieren, in unserem Fall etwa wenn die EU auf Nationalstaaten „sanften Druck“ ausüben will und/oder Organisationen sich aufgrund von sich verändernden gesellschaftlichen Strukturen und Zwängen auf unwägbare Risiken und Veränderungen reagieren müssen.

Man könnte also – etwas verkürzt – schließen, die Umsetzung des EQR in Form von jenen NQR, die erst in Folge des EQR entstanden (darunter auch der DQR) sind nichts anderes als eine politische Erscheinungsform von Mimikry, um sich im Spannungsfeld zwischen nationalstaatlichen Interessen und supranationalen Herausforderungen zu behaupten.

Wenn der DQR also nur eine geringe Reichweite in seiner Umsetzung und eben keine rechtlichen Konsequenzen für alle jene hat, die auf mehr Durchlässigkeit, Mobilität, Gleichwertigkeit etc. gehofft haben, mag es tröstend sein zu wissen, dass institutionelle Isomorphie (sprich: Mimikry für organisationales Handeln) den Organisationen dabei hilft, ihr Überleben zu sichern. Und das ist mit Blick auf das deutsche Bildungssystem allemal tröstlich.

Literatur:

Bjørnåvold, Jens, and Mike Coles. 2010. The Added Value of National Qualifications Frameworks in Implementing the EQF. European Qualifications Framework: Explanatory Note 2. Luxembourg: European Commission.

Blackmur, D. 2004. 'A Critique of the Concept of a National Qualifications framework.' *Quality in Higher Education* 10 (3): 267-284.

01-20: Der deutsche Qualifikationsrahmen – eine kritische Bilanz

von: Professorin Sandra Bohlinger (Professorin für Erwachsenenbildung an der Technischen Universität Dresden) |
Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de
Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

Cedefop. 2018. National qualifications framework developments in Europe 2017. Luxembourg: Publications Office.

Cedefop. 2015. National Qualifications Framework Developments in Europe. Anniversary Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Cedefop, ETF, UNESCO, and the UNESCO Institute for Lifelong Learning. 2015 Global Inventory of Regional and National Qualifications Frameworks. Volume II. National and Regional Cases. Hamburg.

Cedefop, ETF, UNESCO, and the UNESCO Institute for Lifelong Learning. 2017. Global Inventory of Regional and National Qualifications Frameworks. Volume I. Thematic Chapters. Prague.

Clarke, Linda, and Christopher Winch. 2006. 'A European Skills framework?—But What are Skills? Anglo-Saxon versus German concepts.' *Journal of Education and Work*, 19 (3): 255–269.

DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review*, 48 (2): 147?160.

European Parliament and Council of the European Union. 2017. Council Recommendation of 22 May 2017 on the European Qualifications Framework for Lifelong Learning and Repealing the Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the Establishment of the European Qualifications Framework for Lifelong Learning. 2017/C 189/03, Brussels. <https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-efq/files/en.pdf>

European Parliament and the Council of the European Union. 2008. Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the Establishment of the European Qualifications Framework for Lifelong Learning. PE-CONS (2008)3662/07, Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008H0506\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008H0506(01)).

European Union. 2018: EQF Infographic. Brussels. https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-efq/files/efq_infographics_en.pdf

Helgøy, Ingrid, and Anne Homme. 2015. 'Path-dependent Implementation of the European Qualifications Framework in Education. A Comparison of Norway, Germany and England.' *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 17 (2): 124?139.

IGF GHK. 2015. Evaluation of the Implementation of the European Qualifications Framework Recommendation. Final report. Brussels.

Meyer, John W., and Brian Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology*, 83 (2): 340?363.

Pilcher, Nick, Fernie, Scott, and Karen Smith. 2015. "The Impact of National Qualifications Frameworks: By Which Yardstick Do We Measure Dreams?" *Journal of Education and Work*, 30 (1): 1–12.

Raffe, David. 2013. 'What Is the Evidence for the Impact of National Qualifications Frameworks?' *Comparative Education* 49 (2): 143?162.

Weick, K. (1976): Educational organizations as loosely coupled systems. In: *Administrative Science Quarterly*, 21, 1?19.