



Strategien zur Koordinierung konsensualer Entscheidungsprozesse – das Beispiel DQR

► Die BWP hat vielfach über Entstehung und Konsequenzen des Deutschen Qualifikationsrahmens berichtet. Der Beitrag reiht sich hier ein, insofern der DQR den konkreten empirischen Hintergrund liefert. An seinem Beispiel soll der Frage nachgegangen werden, wie unter den gegebenen Bedingungen einer tief im deutschen Bildungssystem verankerten Pluralität von Steuerungsarrangements und politischer Kompetenzverteilung adäquate Formen des Umgangs mit externen Gestaltungsimpulsen – hier der nationalen Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens – gefunden werden können. Im Beitrag werden retrospektiv die DQR-Entwicklung untersucht und Erfolg versprechende Strategien für die konsensuale Interessenkoordination erörtert.

Das Spannungsfeld ist offensichtlich

Das Bildungssystem umfasst sehr unterschiedliche Teilbereiche mit je eigenen Handlungskontexten, Akteurkonstellationen und Interessenlagen. Zugleich sieht es sich aber mit einheitlichen, gleichsam übergeordneten Handlungsanlässen konfrontiert. Um diese unter angemessener Beteiligung bestehender Interessen erfolgreich zu bearbeiten und verbindliche Regelungen zu erreichen, so die Kernthese dieses Beitrags, bedarf es geeigneter Interaktionsmodi und deren institutioneller Einbettung. Der inzwischen abgeschlossene DQR-Prozess kann dafür als bildungspolitischer Prototyp aufgefasst werden (vgl. KLENK 2011) und soll als Lernobjekt in den Blick genommen werden.

Der Beitrag basiert auf den Ergebnissen eines Forschungsprojekts zur Umsetzung des EQR in dualen Berufsbildungssystemen, das zwischen 2009 und 2013 an der Universität Tübingen durchgeführt wurde. Unter einem vergleichenden Blickwinkel wurden die NQR-Entwicklungen in Dänemark, Deutschland und Österreich als bildungspolitische Prozesse rekonstruiert und qualitativ analysiert. Empirische Basis waren Dokumentenanalysen und Experteninterviews mit Vertretern der Sozialpartner und staatlicher Stellen, die an den Entwicklungsprozessen direkt beteiligt waren (vgl. ausführlich KLENK 2013).

Im Folgenden wird die skizzierte Herausforderung zunächst aus einer theoretischen Perspektive betrachtet. Daran anschließend wird der DQR-Prozess kurz rekonstruiert, die vergleichende Perspektive wird in diesem Beitrag nicht weiter verfolgt. Vielmehr liegt der Fokus auf der Frage, welche Lösungsansätze bei der Entwicklung des DQR gewählt wurden und welche Konsequenzen sich daraus ergeben. Zum Ende des Beitrags wird dann nach Erfolg versprechenden Strategien zur Steigerung der bildungsbereichsübergreifenden Steuerungsfähigkeit gefragt.

Die Integration verschiedener Interessen in einen gemeinsamen Prozess der öffentlichen und verbindlichen Politikentwicklung wird aus sozialwissenschaftlicher Perspektive als Problem der gesellschaftlichen Handlungskoordination



JOHANNES KLENK

*Dr., Promotionskolleg „International-
vergleichende Forschung zu Bildung und
Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat“,
Universität Tübingen*

oder der Governance (exemplarisch: BENZ 2007) diskutiert. Gegenüber einem klassischen Steuerungsverständnis wird dabei argumentiert, dass das Verständnis eines unitarischen staatlichen Steuerungszentrums durch eine Vielzahl „keineswegs einheitlich handelnder Akteure“ (SCHRADER 2008, S. 40) ersetzt werden sollte. Zudem verschwimmen die Grenzen zwischen steuerndem Subjekt und gesteuertem Objekt, sodass gesellschaftliche Handlungskoordination als komplexer Interaktionsprozess zwischen Selbst- und Fremdsteuerung konzipiert werden muss. Maßgebliche Bedeutung kommt dabei neben dem Akteurhandeln dem institutionellen Rahmen zu – er stellt gleichsam Spielfeld und Spielregeln für die Interaktionsprozesse bereit und strukturiert so die verfügbaren Handlungsoptionen gewissermaßen vor. Einen passenden analytischen Ansatz zur Untersuchung so gefasster politischer Prozesse bietet der „akteurzentrierte Institutionalismus“ (vgl. MAYNTZ/SCHARPF 1995; SCHARPF 2006).

Nicht zu handeln ist keine Option

Setzt man voraus, dass für die eingangs geschilderte Problemlage ein Modus zur Herstellung eines verbindlichen Politikergebnisses gefunden werden muss, da es keine Option darstellt, nicht zu handeln, so sind Versuche bildungsbereichsübergreifender Handlungskoordination derzeit vor allem auf Verhandlungen der unterschiedlichen Akteure beschränkt. Mehrheitsentscheidungen oder hierarchische Steuerungsformen weisen zwar eine höhere Koordinierungsfähigkeit auf, stellen aber Mindestanforderungen an den institutionellen Rahmen, die bildungsbereichsübergreifend – z. B. aufgrund der komplexen Kompetenzverteilung im Bildungsföderalismus – nicht gegeben sind. Verhandlungen ermöglichen dagegen auch unter Bedingungen minimaler Institutionen bereits effektive Handlungskoordination (vgl. SCHARPF 2006, S. 229 ff.).

Neben den geringen Anforderungen an den institutionellen Rahmen gilt als Vorteil dieser Interaktionsform, dass sie wegen der Partizipationsmöglichkeiten eine relativ hohe Leistungsfähigkeit auf der Suche nach gemeinwohlorientierten Lösungen besitzt. Die Beteiligung der Betroffenen sichert dabei die praktische Relevanz und führt oft zu inhaltlichen Veränderungen der Vorlage; Verhandlungen verfügen also zudem über Innovationspotenzial. Allerdings begrenzen zwei Faktoren „diese attraktive Aussicht“ (vgl. SCHARPF 2006, S. 248): Einerseits werden an Verhandlungen nur Interessengruppen beteiligt, die über Verhandlungsmasse verfügen. Ressourcenstarke Gruppen sind so erheblich im Vorteil, Gruppen ohne relevante Ressourcen bzw. Fähigkeiten sind faktisch aus der Situation ausgeschlossen. Selbst wenn, um dieses Problem zu umgehen, die Teilnahme nicht freiwillig sondern erzwungen ist, reproduzieren Verhandlungslösungen hinsichtlich der Ressourcenverteilung tendenziell den status quo ante und eignen

sich daher nicht, wenn es im Kern um ein Umverteilungsproblem geht (vgl. SCHARPF 2006, S. 248). Andererseits verursachen Verhandlungen hohe Transaktionskosten, weil (Teil-)Ergebnisse immer wieder mit den jeweiligen Interessengruppen rückgekoppelt werden müssen. Sie wachsen daher mit steigender Zahl von unabhängigen Verhandlungsteilnehmern exponentiell an (vgl. SCHARPF 2006, S. 198).

Konkreter Fall: Der DQR-Prozess

Hier soll keine erneute Darstellung des DQR-Prozesses insgesamt erfolgen (vgl. ausführlich BÜCHTER/DEHNBOSTEL/HANF 2012; KLENK 2013). Wie angekündigt, liegt der Fokus auf den Ansätzen zur Realisierung eines bildungsbereichsübergreifenden Umgangs mit der Thematik und den sich hieraus ergebenden Konsequenzen – vor allem hinsichtlich der genannten Vor- und Nachteile der Verhandlungssituation. Einige besonders wichtige Punkte werden dabei herausgehoben.

GEMEINWOHLORIENTIERUNG

Am Beginn der DQR-Entwicklung stand die Einrichtung zweier spezifischer Gremien: der Bund-Länder-Koordinierungsgruppe und des Arbeitskreises DQR. Die eigentliche Entwicklungsarbeit erfolgte im AK DQR, der Vertreter/-innen aller Bildungsbereiche zu einem in der deutschen Bildungspolitik bislang einzigartigen „Diskurs der Systeme“ (ESSER 2012, S. 25) zusammenbrachte. Damit wurden die Grundlagen für eine übergeordnete Bearbeitung der Thematik auf der Suche nach einer bildungsbereichsübergreifenden Lösung geschaffen. Die Verpflichtung auf konsensuale Entscheidungen stattete zudem alle Beteiligten gleichermaßen mit Vetomacht aus und kann damit als Mechanismus gegen partikulare Interessendurchsetzung gewertet werden. Von den offiziellen Darstellungen kaum erwähnt, wurde im AK DQR ein Binnengremium eingerichtet, das in die Analyse der Akteurkonstellation einbezogen werden muss. Laut Interviewaussagen wurden dort insofern Steuerungsfunktionen übernommen, als Themen vorbesprochen, austariert und dann abgestimmt in den AK DQR gegeben wurden. Neben BMBF und KMK waren Arbeitgeber, Gewerkschaften und Hochschulrektoren an dieser sogenannten Redaktionsgruppe beteiligt, andere Interessenvertretungen hatten keinen Anteil. Die Zusammensetzung der Gremien bzw. der unterschiedliche Charakter der Akteure (z. B. hinsichtlich Steuerungserfahrung und Repräsentationsfähigkeit) hat die Dominanz einzelner Interessen im Politikergebnis zumindest wahrscheinlich gemacht.

PRAKTISCHE RELEVANZ UND INNOVATIONSGRAD

Schon früh in der Diskussion um einen DQR hat sich gezeigt, dass eine angemessene Bewertung gerade der

berufsbildenden Qualifikationen mit den im EQR vorgeschlagenen Kategorien Knowledge, Skills und Competences kaum möglich ist (vgl. NEHLS 2012, S. 35). In der Folge wurde ein eigenständiger Kompetenzbegriff entwickelt, der die Zielkategorie Handlungskompetenz zur Grundlage aller Zuordnungen im DQR macht. Maßgebliche Impulse für die Entwicklung einer an den praktischen Erfordernissen des Feldes orientierten DQR-Matrix stammten von Vertreterinnen und Vertretern der Berufsbildungspraxis, nämlich Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Insofern geht der DQR in zwei Dimensionen signifikant über die ursprüngliche Verhandlungsvorlage (den EQR) hinaus und führt mit der strukturell verankerten Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Qualifikation maßgebliche Neuerungen in die nationale Bildungspolitik ein. Er kann daher als innovativ bewertet werden.

VORTEIL RESSOURCENSTARKER INTERESSEN

Nicht nur in der Frage des Kompetenzbegriffs wird deutlich, dass die Sozialpartner starken Einfluss auf die DQR-Entwicklung hatten. Trotz zunächst divergierender Einschätzungen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite (vgl. DREXEL 2005; KWB 2005) wurde ein hinreichend großer Bereich gemeinsamer Interessen identifiziert, der sich um das zentrale Thema Gleichwertigkeit von Bildungsabschlüssen bewegte. Die Institutionen der Berufsbildung boten Räume zur inhaltlichen Vorarbeit und strategischen Koordinierung. Zudem verfügten die Sozialpartner über großzügige Ressourcenausstattung und wirksame Machtmittel, durch die Drohung, den DQR an mangelnder Anerkennung im Beschäftigungssystem scheitern zu lassen. Die ebenfalls im AK DQR vertretenen Akteure aus anderen Bildungsbereichen waren demgegenüber benachteiligt, da sie weder über eine entsprechende verbandliche Gestalt noch über vergleichbare Ressourcen und Machtmittel verfügen. In der Tat belegt der DQR-Prozess das aus theoretischer Sicht benannte Defizit der Benachteiligung ressourcenschwacher Interessengruppen, was sowohl für die materielle wie auch die immaterielle Ausstattung gilt.

TRANSAKTIONSKOSTENPROBLEMATIK

Die dargestellte Asymmetrie der Akteurkonstellation führte dazu, dass über weite Teile des Entwicklungsprozesses kaum Transaktionskosten anfielen. Begünstigt wurde dies zudem durch ein Agenda-Setting, das den gesamten Bereich informeller und non-formaler Bildung de facto aus der Diskussion ausklammerte, insofern die Befassung auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wurde. Zudem wurde festgelegt, Hochschulqualifikationen mit den einschlägigen Dublin-Deskriptoren zu beschreiben und somit pauschal den Niveaus sechs bis acht zuzuweisen; auch dies kommt faktisch einer Ausklammerung gleich. Erst in der Endphase entzündete sich der Konflikt am Zuordnungsvorschlag für allgemeinbildende Schulabschlüsse: Im Schulausschuss der Kultusministerkonferenz hatte sich eine Sichtweise durch-

Anzeige

Transparenz- oder Reforminstrument?



Karin Büchter, Peter Dehnbostel, Georg Hanf (Hrsg.)

Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR) Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem?

Berichte zur beruflichen Bildung

Der Deutsche Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (DQR) bietet ein Konzept, um formelle und informelle Kompetenzen zu bewerten und innerhalb Europas vergleichbar zu machen. Die Beiträge dieses Sammelbandes basieren auf Vorträgen einer Vorlesungsreihe der Helmut-Schmidt-Universität aus dem Jahr 2010/11. Sie beschäftigen sich aus verschiedenen Perspektiven mit der Struktur und Gestaltung des DQR und seinen Umsetzungsmöglichkeiten. Weitere Beiträge geben Impulse zum Entwicklungsprozess und zur künftigen Nutzung des DQR als Reforminstrument. Europäische Erfahrungen mit der Validierung von nicht-formalen und informellen Kompetenzen ergänzen den Band.

BIBB 2012, 422 Seiten, 34,90 EUR,
ISBN 978-3-7639-1155-4

Sie erhalten die Veröffentlichung beim:
W. Bertelsmann Verlag
Postfach 100633
33506 Bielefeld
Telefon: (0521) 911 01-11
E-Mail: service@wbv.de
www.wbv.de

BIBB

gesetzt, die die Zuordnung von Qualifikationen auf DQR-Levels offenbar als Umverteilungsfrage auffasste und das Abitur eine Stufe über der Mehrheit der Berufsbildungsabschlüsse sehen wollte (als Reaktion darauf vgl. BIBB-Hauptausschuss 2011). Eine Beilegung des Konflikts erfolgte jenseits des AK DQR bei einem Spitzengespräch ausgewählter Akteure u. a. durch Verzicht der Zuordnung allgemeinbildender Schulabschlüsse (vgl. BMBF u. a. 2012). Eine bereits erreichte, aber nicht verbindlich gewordene Einigung wurde „auf dem Verhandlungstisch“ (SCHARPF 2006, S. 248) geopfert.

Lösungsansätze zur effektiven bildungsbereichsübergreifenden Steuerung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Verhandlungscharakter des DQR zumindest drei positiv zu bewertende Merkmale (bereichsübergreifender Ansatz, Innovationsfähigkeit, praktische Relevanz) realisieren konnte. Zugleich werden aber auch Defizite deutlich (Asymmetrie der

Akteurkonstellation, Transaktionskostenproblem). Lösungsstrategien sollten beide Probleme reduzieren, und zwar möglichst, ohne die Vorteile einzuschränken. Es erscheint dabei kaum zielführend, allein auf das Problem der heterogenen Institutionalisierung zu verweisen. So bliebe wenig mehr als ein Schulterzucken, das gleichsam als Anerkennung der ausgeprägten Steuerungsresistenz des Bildungssystems unter den gegebenen Umständen zu werten wäre.

Da momentan keine Bestrebungen sichtbar sind, die komplexe Kompetenzverflechtung im Feld der Bildungspolitik zu vereinfachen, muss die Suche nach geeigneten Mitteln der Effektivitätssteigerung auf einem konkreteren Niveau fortgesetzt werden. Einen Ansatzpunkt bietet die stärkere institutionelle Ausgestaltung der Verhandlungssituation:

- Mit der Vereinbarung konsensualer Entscheidungen wurde eine derartige Prozessregel auch im AK DQR genutzt. Allerdings war die Konsensfindung durch enge zeitliche Zielsetzung, komplexe Materie und divergierende Expertise erheblich belastet. Hier könnte angesetzt werden, z. B. indem durch wissenschaftliche Fundierung für alle Beteiligten umfassende Informationsmöglichkeiten geschaffen werden.
- Möglichst konkretes und verbindliches Agenda-Setting zu Beginn des Prozesses stellt eine weitere Möglichkeit dar, die Koordinierungsfähigkeit eines Verhandlungssystems zu steigern. Dies schließt die klare Definition von Prozesszielen mit ein. Hier bietet der DQR-Prozess ein Negativbeispiel, denn es blieb ungeklärt, in welcher Form das Verhandlungsergebnis ins Bildungssystem implementiert werden sollte.

- In der Einrichtung entsprechender Entwicklungsgremien ist darauf zu achten, dass die bestehenden Asymmetrien der unterschiedlichen Interessengruppen nicht zusätzlich verschärft werden (z. B. durch Bevorteilung ohnehin starker Interessen).
- Eine Grundvoraussetzung jedes Verhandlungssettings ist die Verbindlichkeit bereits erzielter (Zwischen-)Ergebnisse (vgl. SCHARPF 2006, S. 197). Wenn, wie in der Endphase des DQR-Prozesses geschehen, erreichte Vereinbarungen wieder infrage gestellt werden können, so belegt dies den mangelnden Institutionalisierungsgrad des Handlungskontextes und konterkariert allen vorherigen Einigungsaufwand.

Alle vier Punkte unterstreichen den Stellenwert der Startphase eines derartigen Koordinierungsprozesses, denn hier werden die Rahmenbedingungen für den weiteren Verlauf fixiert. Im DQR-Prozess wurden vor allem die bestehenden Ungleichheiten fortgeschrieben. Im hieraus folgenden wenig regulierten Verhandlungssystem waren dann starke Interessen – wie die Berufsbildung – vielfach bevorteilt. Mit den Institutionen des dualen Steuerungsmodells und der damit verbundenen reichen Erfahrung bestanden hier deutliche Vorteile. Es waren die Berufsbildungsvertreter/-innen, die den Prozess über weite Strecken trugen. Der späte Konflikt macht indes deutlich, dass ein schwach regulierter Prozess hinsichtlich der Effektivität der Interessenkoordination durchaus problematisch ist: Ein Ergebnis war nur um den Preis einer erheblichen Beschränkung der möglichen Gemeinwohllösung durch die Exklusion der Qualifikationen der allgemeinbildenden Schule aus dem DQR zu haben. ■

Literatur

- BENZ, A. (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden 2007
- BÜCHTER, K.; DEHNBOSTEL, P.; HANF, G. (Hrsg.): *Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem?* Bielefeld 2012
- BIBB-HAUPTAUSSCHUSS: *Empfehlung zur Zuordnung der allgemeinen Hochschulreife im Verhältnis zu Berufsabschlüssen auch im europäischen Vergleich vom 26. Juni 2011* – URL: www.bibb.de/dokumente/pdf/HA149.pdf (Stand: 16.05.2013)
- BMBF; BMWi; KMK; WMK; DGB; BDA; ZDH; DIHK; BIBB: *Vereinbarung vom 31.1.2012* – URL: www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?t=/documentManager/sfdoc.file.supply&fileID=1355146486017 (Stand: 16.05.2013)
- DREXEL, I.: *Das duale System und Europa. Ein Gutachten im Auftrag von ver.di und IG Metall*. Berlin, Frankfurt a. M. 2005 – URL: www.modul2012.de/Gutachten_Drexel.pdf (Stand: 16.05.2013)
- ESSER, F. H.: *Die Entwicklung des DQR: bildungspolitische Rückschau und Positionierung*. In: BÜCHTER, K.; DEHNBOSTEL, P.; HANF, G. (Hrsg.): *Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem?* Bielefeld 2012, S. 17–22
- KLENK, J.: *Selbstkoordination statt staatlicher Gestaltung – die Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens als Prototyp neuer*

- Bildungspolitik?* In: SCHMID, J. u. a. (Hrsg.): *Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen*. Baden-Baden 2011, S. 223–244
- KLENK, J.: *Nationale Qualifikationsrahmen in dualen Berufsbildungssystemen. Akteure, Interessen und politischer Prozess in Dänemark, Österreich und Deutschland*. (Dissertation Eberhard Karls Universität Tübingen). Bielefeld 2013
- MAYNTZ, R.; SCHARPF, F.: *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*. In: MAYNTZ, R. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt/Main 1995, S. 9–38
- NEHLS, H.: *Zur Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens aus gewerkschaftlicher Sicht*. In: BÜCHTER, K.; DEHNBOSTEL, P.; HANF, G. (Hrsg.): *Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem?* Bielefeld 2012, S. 23–40
- KWB (Hrsg.): *Berufliche Bildung für Europa. Europäischer Qualifikationsrahmen (EQF) und Leistungspunktesystem (ECVET)*. Bonn 2005 – URL: www.kwb-berufsbildung.de/fileadmin/pdf/2005_Positionspapier_EQF_ECVET.pdf (Stand: 16.05.2013)
- SCHARPF, F. W.: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden 2006
- SCHRADER, J.: *Steuerung im Mehrebenensystem der Weiterbildung – ein Rahmenmodell*. In: HARTZ, S.; SCHRADER, J. (Hrsg.): *Steuerung und Organisation in der Weiterbildung*. Bad Heilbrunn 2008, S. 31–64