

Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB)
Bonn

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

**„Europäischer Qualifikationsrahmen/
Deutscher Qualifikationsrahmen (EQR/DQR)“**

am 7. Juli 2010

**Öffentliche Anhörung:
„Europäischer Qualifikationsrahmen / Deutscher
Qualifikationsrahmen (EQR / DQR)“
im Bundestagsausschuss für Bildung, Forschung
und Technikfolgenabschätzung am 7. Juli 2010**

Antworten auf den Fragenkatalog

Prof. Dr. Reinhold Weiß
Ständiger Vertreter des Präsidenten und Forschungsdirektor
des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB)

Bonn, den 12. Mai 2010

Bundesinstitut für Berufsbildung
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

Telefon: 0228 / 107 - 2000
Fax: 0228 / 107 - 29 81
E-Mail: reinhold.weiss@bibb.de

www.bibb.de

Frage 1: Der Deutsche Bundestag hat am 3.07.2010 (Bundestagsdrucksache 16/13615) die Bundesregierung aufgefordert, bei der Ausgestaltung des Deutschen Qualifikationsrahmens darauf zu achten, dass bei der Zuordnung der Qualifikationen des deutschen Bildungswesens zu den Niveaustufen des DQR grundsätzlich jedes Qualifikationsniveau auf verschiedenen Bildungswegen erreichbar sein kann und auch Formen des informellen Lernens hinreichend berücksichtigt werden können.

a) Wie bewerten Sie die aktuelle Entwicklung des DQR im Hinblick auf diese Vorgaben?

Das Bundesinstitut für Berufsbildung unterstreicht die Forderung, dass jedes Qualifikationsniveau auf verschiedenen Bildungswegen erreichbar sein kann/soll, nachdrücklich. In diesem Sinne hat sich auch der Hauptausschuss des Bundesinstituts mehrfach klar positioniert. Konkret bedeutet dies,

- Fortbildungsabschlüsse der Stufe 1, in denen Zusatz- oder Spezialqualifikationen erworben werden, der Stufe 5 des DQR zuzuordnen,
- Fortbildungsabschlüsse der Stufe 2 (z.B. Fachwirte, Meister) auf der Stufe 6 und damit dem Bachelorniveau des DQR sowie
- Fortbildungsabschlüsse der Stufe 3 (z.B. Betriebswirte HWK) der Stufe 7 des DQR und damit dem Masterniveau zuzuordnen.

Die Gleichwertigkeit beruflicher Abschlüsse zu akademischen Abschlüssen ist sachlich geboten und lässt sich hinreichend begründen. Dafür sprechen das durch berufliche Abschlüsse erreichte Kompetenzniveau, die eingesetzten und bewährten Instrumente einer Qualitätssicherung, die Akzeptanz der Fortbildungsabschlüsse bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie nicht zuletzt die akademischen Abschlüssen vergleichbaren Karrieremöglichkeiten.

Gegenwärtig befindet sich der DQR in der Phase der Entwicklung und Prüfung; eine explizite Berücksichtigung der Dimension des „Informellen“ findet noch nicht statt. Dies ist erst in der nächsten Bearbeitungsstufe vorgesehen. Das BIBB hat zur „Anerkennung von non-formal und informell erworbenen Kompetenzen“ eine Expertise vorgelegt. Ein wichtiges Instrument stellt in diesem Zusammenhang der Zugang zu den sogenannten Externenprüfungen in der beruflichen Bildung nach § 45 Abs. 2 BBiG dar. Jedes Jahr entfallen darauf etwa 7 Prozent der Prüfungsteil-

nehmer. Auch ist der Zugang zu Fortbildungsprüfungen nicht an die Teilnahme an Lehrgängen gebunden. In vielen neuen Fortbildungsordnungen wurde darüber hinaus der Zugang durch die Absenkung der erforderlichen Praxiszeiten liberalisiert.

b) Inwieweit haben sich die Deskriptoren bewährt?

Die Sachverständigen in den domänenspezifischen Arbeitsgruppen (IT, Metall/Elektro, Handel und Gesundheit) bewerten die Architektur des DQR und das Kompetenzmodell tendenziell unterschiedlich. Dies betrifft vor allem die Ausdifferenzierung der Personalkompetenzen in Sozialkompetenzen und Selbstkompetenzen. Die eine Position, die vor allem von Vertretern der Schul- und Hochschuleseite eingenommen wird, betont, dass Sozialkompetenzen und Selbstkompetenzen zusammengehören. Diese Gruppe plädiert deshalb für die Zusammenlegung beider Unterkategorien. Die Vertreter der Berufsbildung, namentlich die Vertreter im BIBB-Hauptausschuss, befürworten das vorliegende Modell, weil es in der Lage ist, berufliche Handlungsfähigkeit umfassend abzubilden. Sie plädieren dafür, die Curricula entsprechend anzupassen und die Dimensionen des DQR explizit in den Ordnungsmitteln zu berücksichtigen. Bislang sind diese Kompetenzdimensionen am deutlichsten im Lernfeldkonzept der Rahmenlehrpläne realisiert. Für die Weiterentwicklung der Ausbildungsordnungen hat das BIBB ein Modell entwickelt, das an ausgewählten Ausbildungsberufen erprobt und auf seine Praxistauglichkeit überprüft werden soll.

Die Diskussion in den Expertengruppen, die den DQR begleiten und unterstützen, haben aber auch gezeigt, dass die Begrifflichkeiten, die zur Beschreibung der Deskriptoren verwendet werden, nicht immer eindeutig und zum Teil zu wenig trennscharf sind. So ist zum Beispiel der Unterschied zwischen elementarem und grundlegendem Wissen auf Niveaustufe 1 und 2 unklar. Die Zuordnung ist deshalb sehr stark von der Interpretation der jeweiligen Akteure abhängig. Das Problem der Unschärfe tritt nicht ganz unerwartet namentlich auf den beiden unteren Niveaus auf, da es hier - abgesehen vom Hauptschulabschluss - keine anerkannten Standards für Qualifikationen im Sinne anerkannter Lernergebnisse gibt. Bei allen anderen Niveaus hingegen bilden bestehende Abschlüsse die Folie für die Formulierung der Deskriptoren. Im Rahmen der DEC-VET-Initiative (Los 1: Übergänge zwischen Berufsvorbereitung/informell

erworbenen Kompetenzen und Berufsbildung) werden gegenwärtig solche Standards für anzuerkennende Lernergebnisse ‚unterhalb‘ bestehender Abschlüsse entwickelt, geprüft und erprobt.

c) Soll auf den Stufen 6-8 eine Differenzierung in A (Akademisch) und B (Beruflich) erfolgen?

Man muss unterscheiden zwischen der Differenzierung bei der Konstruktion des Rahmens und einer Differenzierung bei der Zuordnung von Qualifikationen und ihrer Darstellung. Im vorliegenden Entwurf eines DQR existiert eine Binnendifferenzierung durch eine doppelte Begrifflichkeit (wissenschaftlich oder beruflich). Eine Außendifferenzierung bei der Konstruktion käme einer Aufgabe des Zieles gleich, einen übergreifenden Rahmen zu schaffen. Eine entsprechende Differenzierung wird insbesondere von der Hochschuleseite favorisiert. Aus der Sicht der Berufsbildung ist eine Außendifferenzierung unter bildungspolitischen, konzeptionellen und curricularen Gesichtspunkten nicht sinnvoll. Etwas anderes ist die Differenzierung bei der Zuordnung/Darstellung der Zuordnung von Qualifikationen zum Rahmen. Hier gilt: In den Ländern mit einem Qualifikationsrahmen ist in der Zuordnung klar erkenntlich, zu welchem Segment des Systems die Qualifikationen gehören bzw. von wem sie vergeben werden. Eine derartige Binnendifferenzierung würde bedeuten: Der Qualifikationsrahmen bezieht sich auf das gesamte Bildungssystem; die Subsysteme wären auch weiterhin präsent bzw. erkennbar.

Frage 2: Ferner hat der Deutsche Bundestag am 03.07.2010 (Bundestagsdrucksache 16/13615) die Bundesregierung aufgefordert, bei der Zuordnung von Qualifikationen darauf zu achten, dass die im Rahmen von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen sowie Einstiegsqualifizierungen erworbenen Kenntnisse und Fertigkeiten hinreichend berücksichtigt werden. Wie bewerten Sie den aktuellen Bearbeitungsstand im Hinblick auf diese Vorgaben?

Diese Bildungsmaßnahmen wurden im Rahmen der Erprobung durch die Experten in den domänenspezifischen Arbeitsgruppen geprüft und den Niveaustufen des DQR zugeordnet. Einer noch vorläufigen Einstufung

durch die Expertengruppe für die IT-Berufe zufolge würde die Einstiegsqualifizierung auf Niveau 2, der Abschluss einer einjährigen Berufsfachschule auf Niveau 2-3 eingestuft. Die Diskussion darüber ist allerdings noch nicht abgeschlossen.

Die Schwierigkeit der Zuordnung besteht auch darin, dass es für die beiden unteren Niveaus bis dato keine anerkannten beruflichen Qualifikationen gibt. Der DQR könnte dazu dienen, für die vielfältigen Maßnahmen im Vorfeld formaler beruflicher Erstausbildung Standards zu schaffen, den Zugang zu anerkannten Qualifikationen zu erleichtern sowie das heterogene Angebot an beruflichen Bildungsmaßnahmen im sogenannten Übergangssystem stärker zu strukturieren.

Frage 3: Der Deutsche Bundestag hat am 21.06.2007 (Bundestagsdrucksache 16/2996) die Bundesregierung aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass bei der Entwicklung des EQR eine angemessene Einstufung deutscher Qualifikationen – auch als Weichenstellung für eine spätere Einstufung durch den DQR – sichergestellt wird. Wie beurteilen Sie den aktuellen Bearbeitungsstand im Hinblick auf das Ziel der Einstufung im beruflichen Bildungssystem erworbener Qualifikationen?

Mit der Entscheidung, den DQR mit acht Niveaustufen auszustatten, ist grundsätzlich eine unmittelbare Zuordnung zum ebenfalls achtstufigen EQR gegeben. Dadurch besteht tendenziell eine Aufwertung der berufsbildenden Abschlüsse. Andere Klassifikationssysteme basieren in erster Linie auf Bildungszeiten. Bei ISCED werden die Abschlüsse des deutschen Berufsbildungssystems in der Regel auf Stufe 3B verortet. Bei der Anerkennungsrichtlinie erfolgt die Zuordnung auf Niveau 2 und 3 von 5 Niveaus. Es ist offenkundig, dass die Qualität wie auch die Vielfalt der beruflichen Bildungsabschlüsse durch die achtstufige Skalierung sehr viel besser abgebildet werden kann.

Als problematisch müssen aus Sicht der Berufsbildung indessen Bestrebungen angesehen werden, allgemeinbildende Abschlüsse vergleichsweise hoch einzustufen. Dies gilt vor allem für das Abitur als höchstem Abschluss des Schulwesens. Eine Einstufung auf der Niveaustufe 5, wie im Schulausschuss der KMK favorisiert, ist aus Sicht der Berufsbildung nicht sachgerecht. Sie wird weder den Beschreibungen dieser Niveau-

stufe gerecht noch entspricht sie den Einstufungen in anderen Ländern. Dort wird die Hochschulzugangsberechtigung größtenteils der Stufe 4 zugeordnet.

Frage 4: Die Entwicklung eines Deutschen Qualifikationsrahmens soll dazu genutzt werden, die Gleichwertigkeit, Mobilität und Durchlässigkeit im deutschen und europäischen Bildungsraum zu stärken. Wie bewerten Sie den aktuellen Bearbeitungsstand des DQR im Hinblick auf diese Ziele?

Ungeachtet der vergleichsweise niedrigen Einstufung der deutschen Abschlüsse in europäischen / internationalen Systematiken wird die deutsche Berufsbildung weltweit als vorbildlich angesehen. Davon zeugt nicht zuletzt eine in den letzten Jahren gestiegene Zahl von deutschen Arbeitnehmern, die als Pendler in den angrenzenden Nachbarländern arbeiten oder die in andere Länder ausgewandert sind. Von Anerkennungs- und Akzeptanzproblemen bei den Arbeitgebern ist dabei nichts bekannt. Im Gegenteil: Die Absolventen des deutschen Systems genießen ob der Qualität ihrer Arbeit eine hohe Wertschätzung.

Es ist derzeit noch zu früh, Aussagen über die Wirkungen eines DQR auf die Gleichwertigkeit, Mobilität und Durchlässigkeit zu machen. Die Beobachtung und Analyse der Wirkungen wird indessen Gegenstand des Begleitprozesses sein müssen. Dabei wird zwischen den Wirkungen im Bildungsbereich (z.B. einer verbesserten Durchlässigkeit), den Wirkungen auf Übergangentscheidungen sowie den Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt zu unterscheiden sein. An diesen begleitenden Analysen wird sich das BIBB mit Forschungs- und Entwicklungsprojekten beteiligen.

Hinweise zu möglichen Wirkungen liefert ein Blick ins Ausland. Einer Auswertung des BIBB zufolge, ist die Wirkung von Qualifikationsrahmen im Hinblick auf die Durchlässigkeit eine eher symbolische. Es wurde eine gemeinsame Sprache über alle Bildungs-Sektoren hinweg gefunden und diese wurden dadurch miteinander verbunden. Der allgemein anerkannte Nutzen liegt in der Transparenz von Qualifikationen und potenziellen Bildungswegen. Der Rahmen findet in allen Ländern vor allem in der Bildungsberatung Verwendung. Positive Effekte sind bei der konsistenteren Gestaltung von Abschlüssen und Curricula erkennbar. Als kritischer

Punkt erweist sich die Verknüpfung von Qualifikationsrahmen mit Finanzierungsarrangements in England und Irland: Gefördert wird vorrangig das Weiterlernen zum nächst höheren Niveau; horizontale Lernwege fallen aus der Förderung heraus. Dies hat negative Effekte auf Angebot und Anbieter. Insgesamt liegen nur spärliche Daten über die tatsächlichen ‚Leistungen‘ der Qualifikationsrahmen im Sinne erleichterter/verstärkter Weiterqualifizierung vor. Zumindest in Irland sind künftig Langzeit-(Kohorten-)Analysen geplant.

Frage 5: Im europäischen Prozess soll darauf geachtet werden, dass das deutsche Bildungssystem sein eigenes Profil wahrt und seine Qualität innerhalb der EU zur Geltung bringt. Wie bewerten Sie den aktuellen Bearbeitungsstand im Hinblick auf diese Ziele?

Die Orientierung an Lernergebnissen und Kompetenzen im europäischen Zusammenhang eröffnet grundsätzlich die Möglichkeit, das eigene Profil des Bildungssystems stärker zur Geltung zu bringen. Damit ist es möglich, insbesondere die beruflichen Qualifikationen in ihrem Wert prägnanter und besser darzustellen und zugleich transparenter zu machen. Entscheidend dafür ist die konsequente Ausgestaltung des DQR als bildungsbereichsübergreifender Rahmen. Da die Entscheidung über die Ausgestaltung des Qualifikationsrahmens bei den Verantwortlichen in Bund und Ländern liegt, ist allein mit der Einführung keine Gefahr verbunden, dass das deutsche Bildungssystem sein eigenes Profil preisgibt. Dies wäre erst dann der Fall, wenn Strukturen unkritisch übernommen würden.

Der DQR kann als Vehikel zur Förderung der Qualität dienen, wenn die zugrunde liegenden Leitideen und Konzepte (wie Kompetenz- und Lernergebnisorientierung) bei der Gestaltung der Curricula, der Lernprozesse und der in ihnen handelnden Personen genutzt wird. Allerdings reicht dazu der Qualifikationsrahmen selbst nicht aus. Er kann bestenfalls Anstöße geben, die Umsetzung muss jedoch auf andere Weise erfolgen und abgesichert werden.