

Der österreichische Qualifikationsrahmen: Umsetzungsstand, Ziele und Erwartungen



Foto: Petra Spödl

THOMAS MAYR
Geschäftsführer des Instituts
für Bildungsforschung der
Wirtschaft ibw, Wien



Foto: Franz Helmeich

SABINE TRITSCHER-ARCHAN
Projektleiterin im Institut
für Bildungsforschung der
Wirtschaft ibw, Wien

Das »Bundesgesetz zum Nationalen Qualifikationsrahmen«, das nach aktueller Planung am 1. Januar 2016 in Kraft treten soll, stellt die Grundlage für die Zuordnung von Qualifikationen zu einem der acht Niveaus des Nationalen Qualifikationsrahmens (NQR) dar. Gleichzeitig markiert es das Ende eines längeren Entwicklungsprozesses, in dem unter breiter Beteiligung relevanter Stakeholdergruppen nicht nur die Struktur des NQR, die Zuordnungsdeskriptoren sowie das Zuordnungsverfahren diskutiert wurden, sondern auch die mit dem NQR verbundenen Ziele und Erwartungen. Der Beitrag beschreibt vor dem Hintergrund der Spezifika des österreichischen Bildungswesens die bisherigen NQR-Entwicklungen und stellt ein Fächermodell zur Visualisierung der Gleichwertigkeit von Qualifikationen vor.

Besonderheiten des österreichischen Bildungssystems und Ziele des NQR

Österreich verfügt im internationalen Vergleich über ein stark qualifikationsorientiertes Erstausbildungssystem. Im Unterschied zu vielen anderen Staaten ist die arbeitsmarkt- bzw. berufsrelevante Qualifizierung in einem weit höheren Ausmaß auf der Sekundarebene II angesiedelt: Rund 80 Prozent der Jugendlichen eines Altersjahrgangs durchlaufen auf dieser Ebene eine Ausbildung, die zu einem beruflichen Abschluss führt (duale Berufsbildung, berufsbildende Vollzeitschulen) und einen direkten Arbeitseinstieg ermöglicht. Vergleichsweise schmal ist hingegen die Tertiärebene, die primär akademisch-wissenschaftsorientiert ausgerichtet ist.¹

Ein weiteres Spezifikum des österreichischen Qualifizierungssystems besteht darin, dass viele berufliche Bildungsprogramme im Anschluss an die Sekundarstufe nicht an Hochschulen, sondern von Einrichtungen der Erwachsenenbildung angeboten werden. Dieser Bereich ist von einer großen institutionellen Angebotsvielfalt geprägt. Einige Angebote führen zu gesetzlich geregelten (oder formalen) Qualifikationen. Viele dieser Programme haben aber in Bezug auf ihre Curricula und Prüfungsstandards keine gesetz-

liche Grundlage. Diese Abschlüsse, die im NQR-Kontext als »nicht-formale Qualifikationen« bezeichnet werden, sind jedoch am österreichischen Arbeitsmarkt akzeptiert und anerkannt (vgl. MAYR/SCHMID 2014 und SCHNEEBERGER/SCHMID/PETANOVITSCH 2013). Nicht berücksichtigt werden sie allerdings in der österreichischen Darstellung des Bildungssystems, in der nationalen Bildungsklassifikation sowie in der internationalen Bildungsstatistik ISCED (vgl. SCHNEEBERGER 2010). Vor diesem Hintergrund soll der österreichische NQR möglichst die gesamte Qualifikationslandschaft abbilden. Er soll ein umfassender Rahmen sein, in dem Qualifikationen aus allen Bildungskontexten dargestellt werden. Dadurch soll die Transparenz und Vergleichbarkeit von Abschlüssen erhöht und das Verständnis für das österreichische Qualifizierungssystem in Europa verbessert werden. Eine wichtige Funktion wird dabei dem NQR-Register zukommen. Hier sollen alle zugeordneten Abschlüsse zusammengefasst und online veröffentlicht werden. Diese Datenbank soll dazu dienen, Lernenden und Arbeitgebern grundsätzliche Informationen über einzelne Qualifikationen, dazugehörige Lernergebnisse und Niveaustufen bereitzustellen. Arbeitssuchende und Unternehmen erhalten mit den NQR/EQR-Niveaus eine Alternative zu ISCED, um Qualifikationen bei Bewerbungen oder bei internationalen Ausschreibungen darzustellen.

¹ Die Etablierung der Fachhochschulen sowie der Pädagogischen Hochschulen hat an dieser Ausrichtung wenig verändert. Rund 80 Prozent aller Studierenden sind an Universitäten eingeschrieben (vgl. BMWF 2014). Die Berufsbildung auf Tertiärebene ist sehr heterogen und nicht unter einem gemeinsamen Dach konsolidiert (vgl. MAYR/SCHMID 2014).

Mögliche neue Perspektiven auf Qualifikationen

Das Ziel eines umfassenden Rahmens impliziert, dass auf den einzelnen Niveaustufen zum Teil sehr unterschiedliche Qualifikationen zugeordnet werden. Dies hat im NQR-Entwicklungsprozess immer wieder zu Kontroversen geführt. Ein Ergebnis dieser Diskussionen ist, dass ein Niveau »gleichwertige«, aber nicht notwendigerweise »gleichartige« Qualifikationen abbildet. Dieses Prinzip wurde seitens des ibw als grafische Darstellung des NQR weiterentwickelt (s. Abb. 1).

Ausgangspunkt für diesen Vorschlag einer NQR-Darstellung sind die Deskriptoren des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR), die Wissen, Fertigkeiten und Kompetenz auf jedem Niveau jeweils in Bezug zu einem »Arbeitsbereich« oder zu einem »Lernbereich« stellen. Die Zuordnung einer Qualifikation zu einem Niveau ergibt sich aus deren Lernergebnissen in Bezug auf einen konkreten Lernbereich und/oder einen bestimmten Arbeitsbereich. Abschlüsse der Berufsbildung bzw. die dafür definierten Lernergebnisse haben ihren Fokus naturgemäß in einem konkreten Arbeitsbereich, während Allgemeinbildung und Hochschulbildung einer Fach-/Disziplinenlogik folgen. Anders als es die »Oder«-Formulierungen suggerieren mögen, sind Lern- und Arbeitsbereiche als Bezugspunkte für Qualifikationen aber keine scharfen Gegensätze, sondern eher Pole eines Kontinuums. Auf Basis dieser Annahme und in Abhängigkeit ihres konkreten Profils können Qualifikationen zwischen diesen beiden Polen platziert werden. Lehrabschluss und Meisterabschluss sind Beispiele für Qualifikationen, die stark im Arbeitsbereich verortet sind, während ein wissenschaftlich ausgerichteter Bachelor-Abschluss seinen Bezugspunkt im Lernbereich hat. Die Abschlüsse der berufsbildenden höheren Schulen mit ihrer Doppelqualifikation Reifeprüfung und Diplom kommen als

Hybridqualifikationen zwischen Allgemein- und Berufsbildung in der Mitte des Kontinuums zu liegen. Eine weitere Annahme ist, dass der Unterschied zwischen diesen beiden Polen auf den unteren Niveaustufen eher gering ist und mit jeder Niveaustufe größer wird. Im Bereich der Grundkompetenzen kann weniger zwischen den Bezugspunkten Arbeits- und Lernbereich unterschieden werden als im Falle von höher spezialisierten Lernergebnissen, die sich stärker, in manchen Fällen sogar ausschließlich, auf einen konkreten Beruf oder eine wissenschaftliche Disziplin beziehen. Folgt man diesen beiden Prämissen, so bietet sich eine Darstellung des NQR in Form eines Fächers an. In dieser Darstellungsform werden Qualifikationen nicht mit Bezug auf ihre institutionelle Verankerung, sondern auf Basis der Lernergebnis-Deskriptoren dargestellt. Um die Nicht-Gleichartigkeit von Qualifikationen bei ihrer gleichzeitigen Gleichwertigkeit abzubilden, tritt neben eine vertikale Stufung (Niveaus 1 bis 8) eine horizontale Dimension (mit den beiden Polen »Lernbereich« und »Arbeitsbereich«). Dadurch können Unterschiede im Profil der Qualifikationen angezeigt werden. Diese Darstellung veranschaulicht, dass zwischen Qualifikationen bei aller Gleichwertigkeit in Bezug auf das Niveau gleichzeitig eine relativ große Distanz in Bezug auf die jeweiligen Qualifikationsprofile bestehen kann. Zudem zeigt sie, dass Durchlässigkeit nicht nur vertikal im Sinne eines Niveausprungs gedacht und dargestellt werden kann, sondern auch horizontal. Dies kann am Beispiel der Qualifikation Lehrabschluss, die aktuell als »Referenzqualifikation« für die Niveaustufe 4 definiert ist, verdeutlicht werden (vgl. Kasten). In Abbildung 1 wird die beschriebene Form der Darstellung mit den im bisherigen NQR-Entwicklungsprozess definierten Referenzqualifikationen, den Abschlüssen des europäischen Hochschulraumes (»Bologna-Abschlüsse«) und einigen ibw-Hypothesen zur Niveaustufe weiterer Abschlüsse zusammengeführt.

Horizontale und vertikale Durchlässigkeit am Beispiel der Qualifikation »Lehrabschluss«

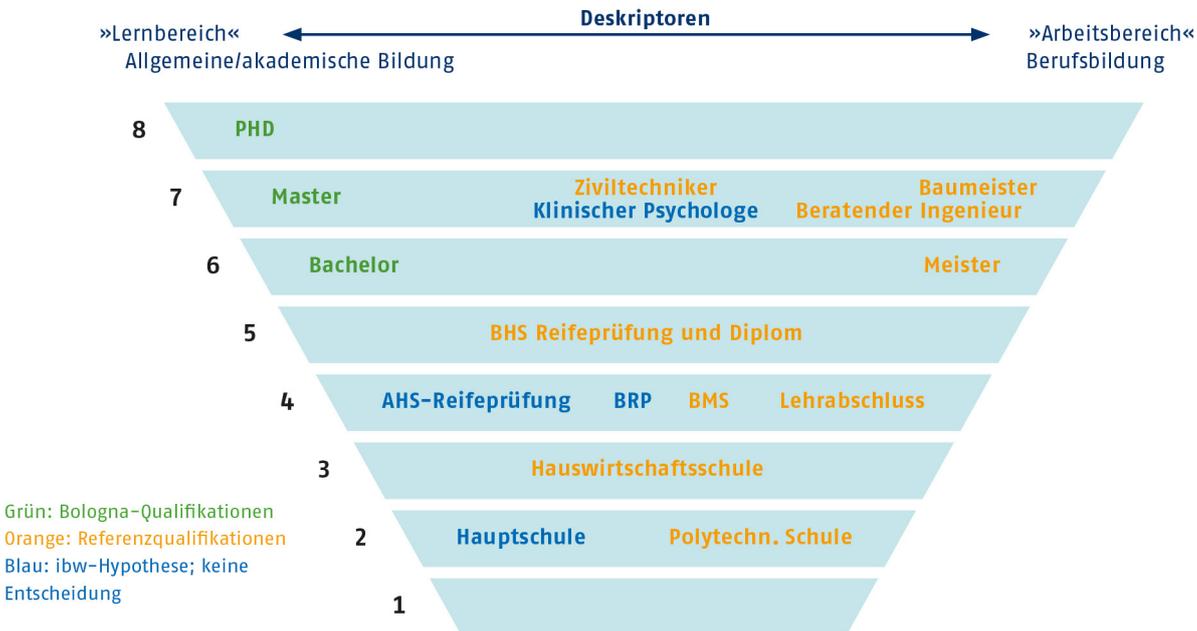
An diese Qualifikation können facheinschlägige Qualifikationen aus der beruflichen Erwachsenenbildung oder Meister- und Befähigungsprüfungen auf den Stufen 5, 6 und 7 folgen. Im Fächermodell können diese Höherqualifizierungen und Durchlässigkeiten in die berufliche Tertiärbildung als Niveausprünge an der rechten Seite dargestellt werden. Damit können allgemeine oder auch branchenspezifische Qualifikationsleitern bestehend aus formalen und nicht-formalen Abschlüssen verständlich und mithilfe der NQR-Niveaus eingängig dargestellt und kommuniziert werden. Gleichzeitig kann ein Lehrabschluss aber auch Ausgangspunkt für Weiterqualifizierungen außerhalb der beruflichen Bildung im Sinne von horizontaler Durchlässigkeit in Richtung allgemeiner Bildung sein: Das ist die Absolvierung der Berufsreifeprüfung (BRP), eine Qualifikation, die nach Prüfungen in Deutsch, Mathematik, einer Fremdsprache und dem Fachbereich erworben wird. Infolge dieses »Kurswechsels« aus dem Arbeitsbereich/der beruflichen Bildung heraus in Richtung allgemeiner/akademischer Bildung eröffnet die BRP den Zugang in die akademische Tertiärbildung.

Aktueller Umsetzungsstand und geplantes NQR-Gesetz

Bereits im Juni 2012 wurde ein Referenzierungsbericht (BMUKK und BMWF 2011) in der EQF Advisory Group präsentiert. Dieser Bericht war eine Bestandsaufnahme der bisherigen NQR-Arbeiten. Er umfasste neben den österreichischen Erläuterungen zu den EQR-Deskriptoren (oftmals NQR-Deskriptoren genannt) auch die bereits genannten Referenzqualifikationen. Sowohl die Deskriptor-Erläuterungen als auch die Referenzqualifikationen wurden auf Basis mehrerer sektoraler Pilotprojekte entwickelt. Auch wenn die Referenzqualifikationen noch keine finalen Zuordnungen darstellen, zeichnen sie ein erstes Bild des NQR. Mit dem »Bundesgesetz über den Nationalen Qualifikationsrahmen« (kurz NQR-Gesetz) sollen die zentralen

Abbildung 1

Mögliche Darstellung des Nationalen Qualifikationsrahmens: ibw-Fächermodell



»Bologna-Qualifikationen«: Qualifikationen, die auf Basis der Dublin-Deskriptoren zugeordnet werden
 »Referenzqualifikationen«: Diese Qualifikationen sind Teil des österreichischen EQF Referenzierungsberichts. Vgl. dazu auch das Kapitel »Aktueller Umsetzungsstand«.

»ibw-Hypothese«: Einschätzung des ibw ohne jegliche präjudizierende Wirkung und außerhalb des bisherigen NQR-Entwicklungsprozesses
 Polytechn. Schule = Polytechnische Schule, BMS = berufsbildende mittlere Schule, BHS = berufsbildende höhere Schule, AHS = allgemeinbildende höhere Schule, BRP = Berufsreifeprüfung

Quelle: ibw

Punkte des NQR festgeschrieben werden. Damit soll für die Zuordnung von Qualifikationen eine klare gesetzliche Basis geschaffen werden. Im vorliegenden Gesetzesentwurf werden zu Beginn die Ziele und Nicht-Ziele des NQR definiert: Dieser soll Transparenz und Vergleichbarkeit von Qualifikationen in Österreich und in Europa fördern, aber keine Rechtswirkung auf berufliche oder sonstige Berechtigungen entfalten. Der NQR soll eine privatwirtschaftliche Dienstleistung des Bundes und nicht Teil der Hoheitsverwaltung sein. Kern des NQR-Gesetzes sind Bestimmungen zur Gestaltung eines Zuordnungsverfahrens von Qualifikationen und der dafür zuständigen Gremien und Institutionen. Als Grundlage für die NQR-Zuordnungen verweist der Gesetzesentwurf auf die EQF-Deskriptoren sowie auf die Deskriptoren des Qualifikationsrahmens für den europäischen Hochschulraum (»Dublin-Deskriptoren«). Damit wird ein »Y-Modell« gesetzlich verankert, wonach die Abschlüsse Bachelor, Master und PhD/Doktorat direkt den Niveaustufen 6, 7 und 8 zugeordnet werden. Alle anderen Qualifikationen werden auf Basis eines Zuordnungssuchens eingestuft.

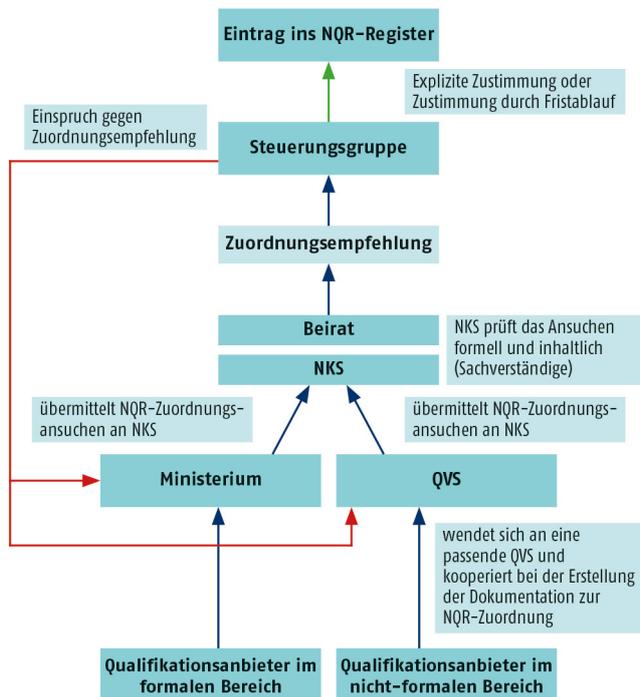
Wesentlicher Bestandteil des Gesetzes soll die Aufgabendefinition relevanter NQR-Gremien sein. Der NQR-Koordinierungsstelle (NKS) soll die formale und inhaltliche Prüfung von Zuordnungssuchen obliegen, wobei sie sich hierbei

der Expertise von sachverständigen Personen bedienen kann. Zur Beratung der NQR-Koordinierungsstelle ist die Einrichtung eines NQR-Beirates vorgesehen, dem sieben Expertinnen und Experten aus verschiedenen Qualifikationskontexten (»Arbeits- und Lernkontext« in der Formulierung des Gesetzesentwurfs) angehören sollen. Nach Prüfung der Zuordnungssuchen gibt die NKS eine Zuordnungsempfehlung an die NQR-Steuerungsgruppe. Diesem zentralen politischen Gremium sollen Vertreter/-innen der verschiedenen Ministerien, der Sozialpartner, der Interessenvertretungen der Hochschulen und der Erwachsenenbildung, des Arbeitsmarktservices und der Bundesländer angehören. Die NQR-Steuerungsgruppe soll die NQR-koordinierenden Bundesministerien (Bildung, Wissenschaft und Wirtschaft) in strategischer Hinsicht beraten sowie ein Einspruchsrecht gegenüber den Zuordnungsempfehlungen der NKS erhalten.

Der Gesetzesentwurf unterscheidet in Bezug auf das Zuordnungsverfahren zwischen der Zuordnung von formalen (gesetzlich geregelten) und nicht-formalen (nicht gesetzlich geregelten) Qualifikationen (vgl. Abb. 2, S. 58). In beiden Fällen ist die Einreichung eines Zuordnungssuchens mit einer ausführlichen Beschreibung der Qualifikation und ihrer Lernergebnisse an die NKS notwendig. Antragsteller für formale Qualifikationen sind die für diese

Abbildung 2

Voraussichtliches Zuordnungsverfahren



QVS = NQR-Qualitäts- und Validierungsstellen
 NKS = NQR-Koordinierungsstelle

Quelle: ibw auf Basis des Entwurfs für ein NQR-Gesetz

Qualifikationen zuständigen Bundesministerien oder Landesregierungen; im österreichischen NQR-Jargon wird hier vom »Korridor 1« in den NQR gesprochen. Antragsteller für nicht-formale Qualifikationen sind die NQR-Qualitäts- und Validierungsstellen (QVS), die als intermediäre Stellen zwischen den Anbietern nicht-formaler Qualifikationen und den NQR-Gremien dienen sollen. Hier wird vom »Korridor 2« gesprochen.

Da für nicht-formale Qualifikationen keine übergeordneten Verantwortlichkeiten oder Zuständigkeiten bestehen, sollen QVS als intermediäre Stellen zwischen die Qualifikationsanbieter und die NQR-Gremien treten. Sie sollen die Qualifikationsanbieter im Zuordnungsprozess unterstützen und die Qualität und Validität der Zuordnungsersuchen sicherstellen. Sie sollen vom Bildungsministerium im Einvernehmen mit dem Wissenschafts- und Wirtschaftsministerium benannt und ermächtigt sein, im Auftrag von Qualifikationsanbietern Zuordnungsersuchen zu stellen. Welche Organisationen sich um die Aufgabe als QVS bewerben oder ob es zu Neugründungen kommt, lässt sich aus heutiger Sicht noch nicht abschätzen. Im Zuge der bisherigen Arbeiten wurden erste Kriterien in Bezug auf Fachkundigkeit des Personals, Unabhängigkeit der Einrichtung, organisatorische Anforderungen und finanzielle Eigenständigkeit definiert. Weitere konzeptionelle Arbei-

ten stehen allerdings noch aus. Es ist daher davon auszugehen, dass nach Verabschiedung des Gesetzes vorerst formale Qualifikationen zugeordnet werden und es erst Ende 2016 oder auch erst 2017, nach Einrichtung von QVS, zu ersten Zuordnungen durch den Korridor 2 kommen wird.

Ausblick

Ziel ist, dass das NQR-Gesetz am 1.1. 2016 in Kraft tritt. Es ist davon auszugehen, dass das gesetzlich definierte Zuordnungsverfahren und die Einbeziehung verschiedener Anspruchsgruppen in die strategische Steuerung den österreichischen NQR zu einem breit akzeptierten Instrument machen wird. Die Zielsetzung, insbesondere den nicht-formalen Qualifikationen mehr Sichtbarkeit zu geben, dürfte durch das öffentliche NQR-Register sowie durch Niveauverweise auf den Zeugnissen erreicht werden. Die Konstruktionsprinzipien des EQR/NQR-Ansatzes und hier insbesondere der Lernergebnisansatz sowie das Prinzip der Gleichwertigkeit haben tatsächlich neue Elemente in die österreichische Diskussion eingeführt, die von den meisten Stakeholdern begrüßt werden. Ob und inwieweit das Prinzip der Gleichwertigkeit, für das mit dem ibw-Fächermodell auch ein grafischer Umsetzungsvorschlag vorliegt, tatsächlich zu einer nachhaltigen neuen Perspektive auf Qualifikationen jenseits ihrer institutionellen Verankerung führt, wird sich in den nächsten Jahren zeigen. Auch die Frage, ob die internationale Vergleichbarkeit von Qualifikationen durch den EQR/NQR-Ansatz erleichtert und die Unterschätzung österreichischer Qualifikationen auf Basis bestehender Bildungsklassifikationen in ein neues Licht gerückt wird, lässt sich noch nicht abschließend beurteilen. Potenziell könnte das NQR-Register in Verbindung mit der Abfrage- und Vergleichsfunktion des EQR-Portals eine entsprechende Wirkung erzielen. Dies wird aber entscheidend davon abhängen, ob der EQR tatsächlich jene Konsistenz und Breitenwirksamkeit erreichen wird, die für seine intendierte Funktion als Transparenzinstrument notwendig sind. ◀

Literatur

- BMUKK und BMWF: Österreichischer EQR-Zuordnungsbericht. Wien 2011
- BMWF: Statistisches Taschenbuch 2014. Wien 2014
- MAYR, T.; SCHMID, K.: Berufliche Tertiärbildung. Neue Perspektiven zur Höherqualifizierung für die Erwachsenenbildung. In: Magazin erwachsenenbildung.at (2014) 21, S. 09/1–09/11
- SCHNEEBERGER, A.: Internationale Einstufung der österreichischen Berufsbildung. Adäquate ISCED-Positionierung als bildungspolitische Herausforderung (ibw-Forschungsbericht 156). Wien 2010
- SCHNEEBERGER, A.; SCHMID, K.; PETANOVITSCH, A.: Postsekundäre/tertiäre Berufsbildung in Österreich. Länderhintergrundbericht zum OECD-Review »skills beyond school« (ibw-Forschungsbericht 175). Wien 2013