

Der NQR in Österreich: Ist das Glas halb voll oder halb leer?



KARIN LUOMI-MESSERER
Teamleiterin bei 3s research
& consulting, Wien
karin.luomi-messerer@
3s.co.at



SABINE TRITSCHER-ARCHAN
wiss. Mitarbeiterin am ibw –
Institut für Bildungsfor-
schung der Wirtschaft, Wien
tritscher-archan@ibw.at

In diesem Beitrag wird diskutiert, in welchem Ausmaß die mit der Implementierung des Nationalen Qualifikationsrahmens (NQR) in Österreich angestrebten Ziele erreicht wurden. Dabei geht es um die Fragen, welche Auswirkungen die Einführung des NQR auf die nationale Qualifikationslandschaft hatte und weiterhin hat sowie welche Impulse dadurch für deren Weiterentwicklung generiert werden konnten. Bilanzierend wird gefragt, inwieweit die Umsetzung des NQR metaphorisch als ein »halb volles« oder »halb leeres« Glas interpretiert werden kann. Die Einschätzungen basieren auf der langjährigen Expertise der Autorinnen; eine systematische Untersuchung der Wirkungen liegt bislang nicht vor.

NQR – Kurzporträt

In Anlehnung an die Entwicklung des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) wurde in Österreich 2007 mit der Erarbeitung eines NQR begonnen. Die maßgeblichen bildungspolitischen Ziele waren die Förderung der Transparenz und Vergleichbarkeit von Qualifikationen in Österreich und Europa, die Förderung grenzüberschreitender Mobilitäten und lebenslangen Lernens, die Erhöhung der Durchlässigkeit zwischen allen Bereichen des Qualifikationssystems sowie die weitere Umsetzung der Lernergebnisorientierung. Der NQR sollte damit zu einer umfassenden und übergreifenden Effizienzsteigerung des österreichischen Bildungssystems beitragen. Allein die Dauer seiner Entwicklung zeigt, dass dies ein sehr ambitioniertes Unterfangen war.

Der NQR wurde formal erst mit dem gleichnamigen Bundesgesetz im März 2016 eingeführt.¹ Das NQR-Gesetz regelt die zentralen Aspekte des NQR, auf die man sich im Entwicklungsprozess verständigt hatte:

- Der NQR umfasst acht Niveaus, für deren Beschreibung die Deskriptoren des EQR verwendet wurden. Zum besseren Verständnis wurden diese Beschreibungsmerkmale durch Erläuterungen ergänzt, die sich an Formulierungen aus dem österreichischen Qualifikationssystem anlehnen.
- Die Niveaus 6 bis 8 sind zweigeteilt, sodass eine »Y-Struktur« entsteht (vgl. Abb.): Die Abschlüsse aus dem Hochschulbereich (Bachelor-, Master- und PhD-

Abschluss) sind auf Basis der sogenannten Dublin-Deskriptoren (Beschreibungsmerkmale der Studienzyklen im Europäischen Hochschulraum) per Gesetz zugeordnet, während alle anderen Abschlüsse nach den NQR-Deskriptoren zugeordnet werden. Die Dublin-Deskriptoren entsprechen jedoch den NQR-Deskriptoren auf den Niveaus 6 bis 8.

- Alle Qualifikationen, die in Österreich vergeben werden, können im Prinzip zugeordnet werden: Qualifikationen aus der Allgemeinbildung und der Berufsbildung, Abschlüsse aus dem Primär-, Sekundär- und Tertiärbereich sowie Qualifikationen, die gesetzlich geregelt sind (»formale Qualifikationen«) und solche, die von Weiterbildungsanbietern, Branchenakademien und (größeren) Unternehmen angeboten werden und keiner gesetzlichen Regelung unterliegen (»nicht-formale Qualifikationen«). Der NQR ist daher als umfassender Rahmen konzipiert (zum Stand der Zuordnung vgl. Infokasten).

Grundlage der hier vorgenommenen Einschätzungen

Die vorliegenden Überlegungen beruhen nicht auf einem spezifischen Forschungsprojekt, sondern auf den langjährigen Beobachtungen und Erfahrungen der beiden Autorinnen, die eng mit der Entwicklung und Implementierung des NQR in Österreich verbunden sind. Beide waren maßgeblich an der Erarbeitung des NQR beteiligt, wirkten mehrere Jahre als Mitglieder des NQR-Beirats und befassen sich in ihrer Tätigkeit regelmäßig mit NQR-relevanten Themen wie der Umsetzung der Lernergebnisorientierung, der Validierung nicht-formalen und informellen Lernens sowie der höheren beruflichen Bildung. Darüber hinaus leitet SABINE TRITSCHER-ARCHAN eine NQR-Servicestelle, KARIN LUOMI-MESSERER ist auf europäischer Ebene unterstützend für die EQF Advisory Group tätig.

¹ BGBl. I Nr. 14/2016: www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009496

Abbildung

NQR in Österreich – Acht Niveaus mit Beispielen zugeordneter Qualifikationen

| | |
|---|---|
| 3 rd cycle: PhD-Abschluss | NQR-Niveau 8: Gesundheitspsychologie |
| 2 nd cycle: Master-Abschluss, Master Professional | NQR-Niveau 7: Befähigungsprüfung Baumeister/-in |
| 1 st cycle: Bachelor-Abschluss, Bachelor Professional | NQR-Niveau 6: Ingenieur/-in, Meister/-in |
| NQR-Niveau 5: BHS-Reife- und Diplomprüfung (HAK, HTL etc.), Duale Akademie, Abschluss Digital Systems Professional, Zertifizierte/-r Erwachsenenbildner/-in wba | |
| NQR-Niveau 4: Lehrabschluss, Abschluss berufsbildender mittlerer Schulen, BFI Fachtrainer/-in, Abschluss des Lehrgangs für Alpinpädagogik des Alpenvereins | |
| NQR-Niveau 3: Abschluss des Gruppenleitung-Lehrgangs des Alpenvereins | |
| NQR-Niveau 2: Grundqualifikation II – Grünraumpflege, Hotellerie, Einzelhandel | |
| NQR-Niveau 1: Grundqualifikation I – Grünraumpflege, Hotellerie, Einzelhandel | |

Stand: 01/2025, ausgewählte Qualifikationen; Quelle: NQR-Register (www.qualifikationsregister.at/nqr-register)

- Um eine Zuordnung vornehmen zu können, ist ein Zuordnungsersuchen an die NQR-Koordinierungsstelle zu richten, das Angaben zur Qualifikation (v. a. zu den Lernergebnissen) und zum Feststellungsverfahren sowie eine Begründung des beantragten NQR-Niveaus enthält. Das Ersuchen durchläuft einen mehrstufigen Begutachtungsprozess. Eine Zuordnung wird durch die Veröffentlichung der Qualifikation im NQR-Qualifikationsregister², der Datenbank, in dem alle zugeordneten Qualifikationen kurz beschrieben und online veröffentlicht sind, offiziell gültig.
- Das Zuordnungsverfahren ist für alle Qualifikationen gleich – mit einer Ausnahme: Die Einreichung nicht-formaler Qualifikationen wird von sogenannten NQR-Servicestellen im Auftrag der Qualifikationsanbieter gestellt. Diese Stellen haben eine »gatekeeper«-Funktion für den NQR, indem sie die Qualitätssicherung der Zuordnung übernehmen und sicherstellen, dass entscheidungsreife und NQR-kompatible Ersuchen eingereicht werden.
- Das Ziel des NQR ist es, das österreichische Bildungssystem verständlicher zu machen. Daher erfüllt er eine Informations- bzw. Transparenzfunktion. Er verleiht keine Berechtigungen etwa hinsichtlich des Zutritts zu weiterführenden Bildungsprogrammen oder der Einordnung in Tarifstufen.

»Das Glas ist halb voll«

Nahezu zehn Jahre nach Einführung des NQR lässt sich darüber Bilanz ziehen, inwieweit die mit ihm verbundenen Ziele erreicht wurden.

Dem Ziel der verbesserten Transparenz und Vergleichbarkeit der österreichischen Qualifikationen ist man in den letzten Jahren durchaus nahegekommen. So werden durch die Orientierung an Lernergebnissen anstelle der Fokussierung auf Inputkriterien (wie Lernort, Bildungsebene oder Zugangsberechtigungen) gewisse Besonderheiten des österreichischen Bildungssystems besser verständlich. Durch die Zuordnung auf Niveau 5 konnte etwa der hohe Stellenwert der Abschlüsse der fünfjährigen berufsbildenden höheren Schulen (BHS) der Sekundarstufe II, mit denen man die allgemeine Hochschulreife und die Möglichkeit zum direkten Arbeitsmarkteinstieg

Stand der Zuordnung formaler und nicht-formaler Qualifikationen

Gegenwärtig (Stand: Januar 2025) sind (von wenigen Ausnahmen abgesehen) alle »großen« Qualifikationen aus dem formalen Berufsbildungssystem zugeordnet. Dazu gehören viele Qualifikationstypen, d. h. Abschlüsse mit verschiedenen Fachrichtungen (z. B. Lehrabschlüsse; Abschlüsse aus berufsbildenden mittleren Schulen, Meisterprüfungen), die jeweils pauschal eingeordnet wurden. Darüber hinaus sind 45 nicht-formale Abschlüsse im NQR.

² Vgl. www.qualifikationsregister.at/nqr-register/nqr-zuordnungen/

erlangt, verdeutlicht werden. Ein anderes Beispiel ist die außerhochschulisch erworbene Qualifikation »Ingenieur/-in«, die – analog zum Bachelor-Abschluss – auf Niveau 6 eingeordnet ist. Für diese ist das Verständnis auf europäischer Ebene von großer Bedeutung, da bei internationalen Ausschreibungen im technischen Bereich in der Regel auch der Nachweis des Qualifikationslevels der Projektmitwirkenden verlangt wird, was durch Bezug auf den NQR erfolgen kann.

Mit der Orientierung an Lernergebnissen bei der Beschreibung von Qualifikationen wurde die Erwartung verknüpft, das österreichische Bildungssystem in seiner gesamten Breite darstellen zu können. Dies ist insofern von großer Bedeutung, als viele Qualifikationen außerhalb des formalen Systems angeboten werden und diese nicht in Bildungsklassifikationen aufscheinen. Durch die Möglichkeit der Zuordnung nicht-formaler Qualifikationen zum NQR kann das gesamte Qualifikationsspektrum nunmehr besser erfasst werden. Diese Abschlüsse erhalten durch den NQR mehr Sichtbarkeit und öffentliche Wahrnehmung. Dies trägt daher dazu bei, die Vielfalt der österreichischen Bildungslandschaft besser aufzuzeigen.

Die mögliche Zuordnung unterschiedlicher Qualifikationstypen zu einem Niveau – beispielsweise die Zuordnung des hochschulischen Bachelor-Abschlusses und des Meisterabschlusses auf Niveau 6 – erfordern eine neue Sicht auf bzw. eine neue Bewertung von Qualifikationen. Diese Abschlüsse werden – so unterschiedlich sie von ihrer Art her sind – als gleichwertig im NQR ausgewiesen. Der Fokus auf Lernergebnisse zur Klassifikation von Abschlüssen trägt insofern erste Früchte in der österreichischen Bildungslandschaft, als sich die Perspektive auf Qualifikationen (langsam) verändert. Dieser Perspektivwechsel hat letzten Endes auch dazu beigetragen, dass im Mai 2024 ein Gesetz in Kraft getreten ist, mit dem man zukünftig ein eigenes Bildungssegment für die höhere berufliche Bildung schaffen möchte.³ Dieses Segment, das berufspraktische Qualifikationen der Niveaus 5 bis 7 umfasst, soll gleichwertig neben der Hochschulbildung etabliert werden, um dem Prinzip der »Gleichwertigkeit, aber nicht Gleichartigkeit«, das der NQR verbrieft, Rechnung zu tragen (vgl. TRITSCHER-ARCHAN/HASSEK-EDER 2025).

Außerdem hat das Konzept der Lernergebnisse in allen Bildungssektoren Einzug gehalten und wird nunmehr in Lehr- und Studienplänen, in Qualifikationsprofilen und Tätigkeitsbeschreibungen verwendet. Das hat dazu geführt, dass die Inhalte klarer kommuniziert werden und es so auch leichter geworden ist, über Anrechnungen und Durchlässigkeiten zu entscheiden. Zudem wird der NQR

bzw. dessen Anforderungen immer häufiger als »Richtschnur« bei der Entwicklung von Qualifikationen herangezogen sowie zur Definition von »Bildungspfaden« verwendet. Der NQR trägt daher zu mehr Struktur und Übersicht im Bildungssystem bei.

»Das Glas ist halb leer«

In seinem fast zehnjährigen Bestehen konnte der NQR jedoch (noch) nicht alle Erwartungen erfüllen. Zwar können dem Rahmen – wie bereits erwähnt – alle Arten von Qualifikationen zugeordnet werden, bislang sind jedoch keine Qualifikationen aus der Allgemeinbildung abgebildet. Dies gilt insbesondere für die Reifeprüfung (Matura), die den Abschluss der vierjährigen Oberstufe der allgemeinbildenden höheren Schule (AHS) bildet und eine zentrale Hochschulzugangsberechtigung darstellt. Darin spiegeln sich die Vorbehalte wider, die eine Zuordnung unterschiedlicher Qualifikationsarten auf demselben Niveau mitunter hervorrufen. Der AHS-Abschluss könnte dem Niveau 4 zugeordnet werden, da in zahlreichen anderen europäischen Staaten die allgemeine Hochschulreife auf diesem Niveau verortet ist. In Österreich sind auf Niveau 4 mittlere Berufsabschlüsse, etwa der Lehrabschluss, eingeordnet. Trotz wiederholter Betonung, dass es sich dabei um »gleichwertige, aber nicht gleichartige Qualifikationen« handelt, sehen AHS-Verantwortliche die Einordnung auf demselben Niveau kritisch, weshalb der AHS-Abschluss bislang auch noch nicht zugeordnet ist.

Hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist bislang auch der Zustrom nicht-formaler Qualifikationen in den NQR. Gerade in diesem Bereich wäre eine stärkere Übersicht und Orientierung innerhalb der vielfältigen Qualifikationslandschaft für Nutzer/-innen von großem Vorteil.

Die unvollständige Abbildung von Qualifikationen im NQR führt zwangsläufig zu einem unvollständigen Qualifikationsregister. Diese Unvollständigkeit wird dadurch verstärkt, dass aus dem formalen Bildungsbereich lediglich Qualifikationstypen anhand exemplarischer Beispiele zugeordnet wurden. So wurden etwa für zehn Lehrberufe, zehn berufsbildende mittlere Schulen und zehn berufsbildende höhere Schulen etc. Zuordnungsersuchen eingereicht. Nach einer positiven Prüfung dieser Ersuchen erfolgte der Eintrag in das Qualifikationsregister, wobei die Niveauzuordnung auf alle Qualifikationen des jeweiligen Typs übertragen wurde. Im Register scheinen aber nur jene Fachrichtungen auf, für die exemplarisch Zuordnungsersuchen eingereicht wurden. In Bezug auf die Lehrberufe bedeutet das, dass etwa 200 Fachrichtungen nicht im Register erfasst sind. Diese Praxis der sogenannten pauschalen oder Verbundzuordnung erscheint angesichts der erforderlichen Verhältnismäßigkeit des Ressourceneinsatzes und der staatlichen Regulierung der Qualitäts-

³ BGBl. I Nr. 7/2024: https://ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2024_I_7/BGBLA_2024_I_7.pdfsig

sicherung zwar nachvollziehbar, für Nutzer/-innen des Registers, die diesen Hintergrund nicht kennen, ist jedoch unklar, warum nur ein Teil der Qualifikationen aus dem formalen System darin enthalten ist.

Der NQR ist bislang eher einem eingeschränkten Kreis von Expertinnen und Experten bekannt; bei der breiten Öffentlichkeit, bei Unternehmen und Bildungseinrichtungen hat er hingegen noch keine größere Bekanntheit erlangt. Dies gilt trotz der Tatsache, dass das NQR-Niveau zunehmend auf Abschlusszeugnissen und Europass-Zeugnis erläuterungen angegeben wird. Infolgedessen bleibt es Einzelpersonen erschwert, die Qualifikationsniveaus für die persönliche Karriereplanung oder für Personalentscheidungen effektiv zu nutzen. Selbst wenn einige Qualifikationsanbieter die NQR-Zuordnung für Marketingzwecke verwenden, scheint der potenzielle Nutzen des NQR auch in diesem Kreis nur begrenzt erkannt zu werden. Im Arbeitsbericht 2023 der Koordinierungsstelle für den NQR wird etwa festgestellt, dass die Kommunikation des Nutzens einer NQR-Zuordnung zu verbessern ist (vgl. OEAD NKS 2024, S. 7).

Die geringe Bekanntheit des NQR sowie der unklare Nutzen der Zuordnungen haben dazu geführt, dass zuletzt eine Stagnation bei den Zuordnungen – etwa aus der Erwachsenenbildung – zu beobachten ist. Ein weiterer Grund dafür ist, dass der Zuordnungsprozess als bürokratisch und ressourcenintensiv wahrgenommen wird (vgl. WAGNER/REISINGER 2023; CEDEFOP 2023, S. 12). Im Zuordnungsersuchen müssen insbesondere Lernergebnisse beschrieben und das angestrebte NQR-Niveau schlüssig begründet werden. Es bestehen jedoch weiterhin Unklarheiten und Inkonsistenzen bei der Interpretation der Deskriptoren sowie der Kriterien für die Zuordnung, was zu Rückfragen und Mehrfachprüfungen der Zuordnungen führt und damit zu oftmals langwierigen und ineffizienten Prozessen (vgl. OEAD NKS 2024, S. 7). Im nicht-formalen Bereich ist dieser Prozess – neben den erforderlichen Personalressourcen bei Qualifikationsanbietern – zudem mit Kosten verbunden, die an eine NQR-Servicestelle entrichtet werden müssen.

Conclusio

Ist der NQR als Erfolg zu bewerten oder waren die Erwartungen zu hoch gegriffen? In welchem Ausmaß konnten die Zielsetzungen des NQR erreicht werden? Diese Fragen können ohne eine systematische Untersuchung seiner Wir-

kung, die bislang jedoch noch nicht durchgeführt wurde, nicht abschließend beantwortet werden. Auch wenn Wirkungsuntersuchungen aufgrund der Vielzahl an Einflussfaktoren äußerst komplex sind, wäre eine derartige Analyse wünschenswert. Sie könnte dazu beitragen, mögliche unterschätzte Wirkungen des NQR aufzudecken und bislang unberücksichtigte Komponenten sichtbar zu machen. Kritisch anzumerken ist jedenfalls, dass eine derartige Wirkungsstudie oder eine begleitende Evaluierung der Umsetzung des NQR nicht von Beginn an eingeplant wurde.

Auch wenn in Bezug auf Transparenz und Vergleichbarkeit weiterhin erheblicher Verbesserungsbedarf besteht, kann nach Einschätzung der Autorinnen das Glas durchaus als »halb voll« betrachtet werden: Der NQR wurde und wird als Instrument für wichtige Entwicklungen genutzt, etwa bei der Entwicklung neuer Qualifikationen sowie in der Qualitätssicherung. Darüber hinaus kommt er im Bereich der grenzüberschreitenden Mobilität zum Einsatz. Mit der Strategie zur Weiterentwicklung und Optimierung der Nutzung des NQR (vgl. OEAD NKS 2024, S. 7), die 2023 verabschiedet wurde, hat die Bildungspolitik jedenfalls einen wichtigen Schritt gesetzt, damit dieses Instrument sein Potenzial in Zukunft noch besser entfalten kann. Damit der NQR jedoch langfristig zur Erreichung der mit ihm verbundenen Zielsetzungen beiträgt, bedarf es sowohl eines klaren Bekenntnisses der Akteure des Qualifikationssystems als auch weiterer konkreter Schritte und Maßnahmen. Kurz gesagt: Selbst das beste Instrument kann notwendige Reformen nicht ersetzen. ◀

LITERATUR

CEDEFOP: European Inventory of National Qualifications Frameworks 2022 – Austria, 2023. URL: www.cedefop.europa.eu/en/country-reports/austria-european-inventory-nqfs-2022

OEAD NKS: Koordinierungsstelle für den NQR Österreich. Arbeitsbericht 2023. Wien 2024. URL: www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/III/1160/iframe_1625171.pdf

TRITSCHER-ARCHAN, S.; HASSEK-EDER, E.: Höhere berufliche Bildung in Österreich. Hintergrund, Anforderungen, Erwartungen. In: BWP 54 (2025) 1, S. 50–51. URL: www.bwp-zeitschrift.de/dienst/publikationen/de/20200

WAGNER, G.; REISINGER, K.: Der Nationale Qualifikationsrahmen – was bringt er der Erwachsenenbildung? erwachsenenbildung.at, 28.09.2023. URL: <https://erwachsenenbildung.at/aktuell/nachrichten/18630-der-nationale-qualifikationsrahmen-was-bringt-er-der-erwachsenenbildungc.php>

(Alle Links: Stand 16.04.2025)