



Verbindungslinien zwischen DQR und Anerkennungsgesetz

► In der Debatte um den Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR) im Herbst 2011 drehte sich alles nur noch um den – relativen – Wert des Abiturs im Gefüge des deutschen Qualifikationssystems. Dabei geriet völlig aus dem Blick, dass der Deutsche Qualifikationsrahmen seinen Ursprung im Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) hat und dass seine Ziele und Zwecke nicht nur nationale sind. Deutschland hatte sich auf den europäischen Prozess eingelassen, um die Verständlichkeit und Vergleichbarkeit von Qualifikationen der verschiedenen Länder in den jeweils anderen Ländern zu verbessern und so die Mobilität der Bürger zu fördern. Zeitgleich mit der DQR-Diskussion wurde das „Gesetz zur Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (BQFG) vorbereitet. Beide Prozesse liefen völlig unabhängig voneinander nebeneinander her, obwohl doch die Bezüge auf der Hand liegen. Dieser Beitrag versucht, eben diese Bezüge deutlich zu machen.

Anerkennung – Entsprechung

Wir können unterscheiden zwischen ‚strenger‘ und ‚weicher‘ Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen. Anerkennung im strengen Sinn meint rechtliche Gleichstellung; daneben gibt es eine weiche Anerkennung im Sinne einer Vereinbarung über die prinzipielle Entsprechung von Qualifikationen.

Die *rechtliche Anerkennung* greift z. B. bei reglementierten Berufen, also solchen, deren Ausübung an einen spezifischen Befähigungsnachweis gebunden ist. Sie ist gebunden an bestimmte Verfahren, wie sie z. B. in der Anerkennungsrichtlinie der EU (2005/36/EG) geregelt sind und hat auch im Rahmen des neuen BQFG Eingang in die deutsche Gesetzgebung gefunden.

Für die nicht reglementierten Berufe wurde auf europäischer Ebene mit dem EQR ein Instrument für die Transparenz und damit für die Feststellung der *Entsprechung* von Qualifikationen geschaffen. Der Ansatz des Qualifikationsrahmens spielt jedoch im BQFG für die nicht reglementierten Berufe keine Rolle; stattdessen wurde der Mechanismus der EU-Anerkennungsrichtlinie auch auf sie übertragen. Zum besseren Verständnis von ‚Anerkennung‘ und ‚Entsprechung‘ im europäischen Kontext erscheint ein Blick in die Historie sinnvoll (vgl. Kasten).

„Anerkennung‘ und ‚Entsprechung‘ im europäischen Kontext – ein Blick in die Historie

In ihren Anfängen versuchte die Europäische Gemeinschaft, Ausbildung in zentralen Bereichen zu harmonisieren. Da die nationalen Systeme jedoch an ihrer curricularen Hoheit festhalten wollten, ging man dazu über, für einzelne Berufe Anerkennungsregelungen zu erlassen. Diese mündeten in die integrierte Richtlinie von 2005. Für die damit nicht abgedeckten Berufsabschlüsse, insbesondere diejenigen auf der Facharbeiter- und Fachangestelltebene, wurde im Jahr 1985 mit der Ratsentscheidung über die „Entsprechungen von beruflichen Befähigungsnachweisen zwischen den Mitgliedsstaaten“ ein Informationssystem mit fünf Niveaus geschaffen, in dessen Beschreibung Bildungsvoraussetzungen und Beschäftigungsdestinationen kurzgeschlossen wurden. Die damit statuierten ‚Entsprechungen‘ von Qualifikationen wurden nur teilweise akzeptiert; von deutscher Seite wurden sie ignoriert. Das Entsprechungsverfahren wurde 1992 eingestellt (vgl. WESTERHUIS 2001).



GEORG R. HANF

Dr. phil., Leiter des Arbeitsbereichs
„Grundsatzfragen der Internationalisierung/
Monitoring von Berufsbildungssystemen“
im BIBB

Die Frage der Anerkennung im Bereich nicht reglementierter Berufe schien damit zunächst erledigt. Die Kommission hat jedoch dieses Ziel unterhalb der Abschlussebene weiterverfolgt und zwar mit einem Paradigmenwechsel von den Qualifikationen zu Kompetenzen und schließlich zu Lernergebnissen. Lernergebnisse und ihre Niveaus sind Konstruktionsprinzipien des Europäischen und aller Nationalen Qualifikationsrahmen. Lernergebnisse werden beschrieben, unabhängig von der Art und Weise, wie sie erworben wurden, und können – so die Grundannahme – im jeweils anderen Kontext angerechnet bzw. ‚anerkannt‘ werden. Dies soll für Lernergebnisse gelten, die in Qualifikationen gebündelt sind, aber auch für Teile solcher Bündel (Credit Transfer); ebenso für non-formal und informell erworbene Lernergebnisse, die auf Qualifikationen bezogen werden können.

Anerkennung und Entsprechung von Qualifikationen gehören also zusammen, repräsentieren jedoch unterschiedliche Prinzipien. „Während das Prinzip der Anerkennung von der sachthemenatischen Übersetzbarkeit ausgeht, geht das Prinzip der Entsprechung und Transparenz vom Prinzip der Aus handlung aus“ (vgl. HARNEY 2000, S. 52).

Anerkennung ist aufwendig: Die EU-Anerkennungsrichtlinie von 2005 umfasst 121 Seiten im Amtsblatt der EU, die Richtlinie zur Änderung der Richtlinie von 2012 71 Seiten. Dagegen kommt die EQR-Empfehlung mit sieben Seiten aus. Der EQR folgt eindeutig dem Entsprechungsprinzip, das Raum gibt für den Einschluss sämtlicher Qualifikationen, allerdings auf einem sehr hohen Abstraktionsniveau.

Anerkennungsrichtlinie EQR – DQR – BQFG

Qualifikationsrahmen enthalten selbst keinen Anerkennungsmechanismus, können aber als Transparenzinstrument grundlegende Informationen für eine individualrechtliche Anrechnung bieten. Welche expliziten Bezüge bestehen nun zwischen Anerkennungsrichtlinie und Qualifikationsrahmen, europäisch und national?

Bereits zu Beginn des Jahres 2005, noch bevor der erste EQR-Entwurf vorlag, ist der Zentralverband des Deutschen Handwerks mit einem entschiedenen Plädoyer für einen NQR an die Öffentlichkeit gegangen (vgl. ESSER u. a. 2005). Der Abteilung Berufsbildung des ZDH erschien die Kompetenzorientierung des Qualifikationsrahmen-Ansatzes geeignet, den Wert deutscher Qualifikationen international angemessen darzustellen. Damit sollte der gleichzeitig verhandelten Anerkennungsrichtlinie entgegengetreten werden, in deren bildungsorientierter fünfstufiger Klassifikation die deutsche Handwerksmeisterin/der deutsche

Handwerksmeister auf dem gleichen Niveau 2 eingestuft wurde wie sein Geselle.¹ Deshalb plädierte man auch in der Folgezeit dafür, den nationalen Qualifikationsrahmen „konsequent arbeitsmarktorientiert“ zu gestalten und ihn zum Maßstab für eine Überarbeitung der Anerkennungsrichtlinie zu nehmen (vgl. SCHLEYER 2008).

Auf europäischer Ebene liefen die Entwicklungen von Qualifikationsrahmen und Anerkennungsrichtlinie unabhängig voneinander in verschiedenen Generaldirektionen (Bildung und Kultur bzw. Binnenmarkt). Die Richtlinie wurde 2005 verabschiedet, als der EQR noch in den Anfängen steckte. Deshalb enthält zwar nicht die Richtlinie von 2005, wohl aber der EQR in seiner endgültigen Fassung einen Hinweis auf das andere Dokument (Europäisches Parlament und Rat 2008). So heißt es bei den Erwägungsgründen, der Ausbau und die Anerkennung von Kenntnissen, Fertigkeiten und Kompetenzen „sollten die transnationale Mobilität von Beschäftigten und Lernenden erleichtern“ (S. 1); die Empfehlung verfolge „das Ziel, einen gemeinsamen Referenzrahmen als Übersetzungsinstrument zwischen verschiedenen Qualifikationssystemen und deren Niveaus zu schaffen“ (S. 2). Allerdings: „Diese Empfehlung lässt die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen unberührt. Der Verweis auf die Niveaus des Europäischen Qualifikationsrahmens darf keine Auswirkungen auf den Zugang zum Arbeitsmarkt haben, wenn Berufsqualifikationen gemäß der Richtlinie 2005/36/EG anerkannt wurden“ (S. 2).

Im Vorschlag für die Änderung der Anerkennungsrichtlinie (vgl. Europäisches Parlament und Rat 2011) wird nun auf den zwischenzeitlich verabschiedeten EQR Rücksicht genommen. So heißt es, die fünf Niveaus der Anerkennungsrichtlinie sollten keine Auswirkungen „auf die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten haben, auch nicht auf einzelstaatliche Maßnahmen zur Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens“. Die zur Anwendung der allgemeinen Regelung festgelegten Niveaus sollten grundsätzlich nicht mehr als Kriterium für den Ausschluss von EU-Bürgerinnen und -Bürgern aus dem Anwendungsbereich der EU-Anerkennungsrichtlinie herangezogen werden, wenn dies dem Grundsatz des lebenslangen Lernens widersprechen würde (vgl. S. 17).

Das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen (BQFG) enthält viele Bezüge zur europäischen Anerkennungsrichtlinie. Im Prinzip werden die europäischen Verfahren im nationalen Kontext generalisiert; das heißt: Geprüft und gegebenenfalls bescheinigt wird die funktionale, formale,

¹ www.zdh.de/presse/beitraege/archiv-beitraege/der-meister-wird-in-der-eu-aufgewertet.html (Stand: 08.08.2012).

materielle Entsprechung zwischen ‚ausländischer‘ und deutscher Qualifikation. Das BQFG enthält aber keinerlei Hinweise auf den Deutschen oder den Europäischen Qualifikationsrahmen.

Im Einführungs-Passus zum Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR) heißt es, es handele sich dabei um die „nationale Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens“, der DQR trage „zur angemessenen Bewertung und zur Vergleichbarkeit deutscher Qualifikationen in Europa bei“ und fördere so „die Mobilität von Lernenden und Beschäftigten“ (Arbeitskreis DQR 2011, S. 1). Gleichzeitig wird betont, dass der DQR das „bestehende System der Zugangsberechtigungen nicht (sic!) ersetzt“ (S. 4). Konsequenzen aus der ‚angemessenen Bewertung‘ bleiben ausgeklammert. Das ist auf das Bildungssystem gemünzt, lässt sich aber auch auf das Beschäftigungssystem, das Terrain des BQFG, übertragen.

Nationale Qualifikationsrahmen weltweit – Bedeutung für Anerkennung

Wie oben bereits erwähnt, können Qualifikationsrahmen als Instrumente einer ‚weichen Anerkennung‘ ausländischer Qualifikationen auf Grundlage einer prinzipiellen Entsprechung von Anforderungsniveaus ausgelegt werden. Und eben dies geschieht in vielen Ländern der Erde, in Einwanderungs- wie in Auswanderungsländern. Heute sind es ca. 120 Länder, die bereits einen Rahmen haben, dabei sind, einen zu entwickeln oder eine solche Entwicklung ins Auge fassen (European Training Foundation 2012).

Manche Länder, die bereits einen nationalen Qualifikationsrahmen entwickelt haben, machen klare Aussagen bezüglich der Nutzung des nationalen Rahmens und des EQR für die Anerkennung von Qualifikationen. So heißt es im Dänischen ‚Referencing Report‘ über die Zuordnung von Qualifikationen zu Niveaus: „The Danish Qualifications Framework is facilitating mutual recognition between Danish and non-Danish qualifications.“ (Danish Evaluation Institute 2011, S. 14)

Gleiches findet sich im Irischen Referencing Report: „The NFQ provides the main reference point for recognising international qualifications in Ireland: the qualifications recognition service, provided by the Qualifications Authority, utilises the NFQ in offering recognition advice to migrants, educational providers and employers“ (vgl. National Qualifications Authority of Ireland 2009, S.12).

Mit der weltweiten Entwicklung von Qualifikationsrahmen konstituiert sich ein Kommunikationszusammenhang zwischen den Ländern; mittelfristig verbessern sich damit die Voraussetzungen für die ‚Anerkennung‘.

Eine ‚gemeinsame Sprache‘ von Lernergebnissen/Kompetenzen?

Für alle, die ‚Anerkennung‘ ihrer Qualifikation/Kompetenz in einem anderen Land suchen, enthält der Qualifikationsrahmenansatz das Versprechen, mithilfe einer gemeinsamen Sprache für Lernergebnisse diesem Ziel näher zu kommen.

In den Deskriptoren des EQR findet sich eine sehr abstrakte Sprache für Lernergebnisse. Mit der ESCO-Initiative (European Typology of Skills, Competences, Occupations) unternimmt die EU Kommission (Europäische Kommission 2010) nun den Versuch, konkreter zu werden und mit einer detaillierten Nomenklatur Anforderungen des (europäischen) Arbeitsmarkts und Ergebnisse von Lernprozessen (in unterschiedlichen Bildungssystemen) aufeinander zu beziehen. Die so ausdifferenzierte ‚gemeinsame Sprache‘ könnte die transnationale ‚Anerkennung‘ von Qualifikationen und Kompetenzen befördern. Doch lassen sich die nationalen Qualifikationen tatsächlich durch diese Sprache von einem nationalen Kontext in den anderen übertragen? Kann es eine solche gemeinsame Sprache überhaupt geben? Die Globalisierung befördert einerseits die Möglichkeit und Notwendigkeit, über Qualifizierung und Qualifikationen zu kommunizieren, andererseits bestehen Verständigungsschwierigkeiten fort. Auch bei sorgfältiger Übersetzung bzw. gleicher Begrifflichkeit sind es die „kulturelle(n) Kontexte, die durch die Übersetzung nur mangelhaft erschlossen werden können“ (vgl. CLEMENT 1999, S. 210).

Der EQR, der über eine gemeinsame Sprache von Lernergebnissen sämtliche Qualifikationen der unterschiedlichen nationalen Systeme nach Art und Niveau in Beziehung setzen soll, wirft Fragen nach der transnationalen Validität der zugrunde liegenden Kategorien auf. Das betrifft schon die Kernbegriffe Knowledge, Skills, Competence – sie haben höchst unterschiedliche Relevanz und Konnotationen in den verschiedenen Systemen. Dies gilt umso mehr, wenn man sie auf einzelne Berufe herunterbricht (vgl. zu dieser Problematik BROCKMANN/CLARK/WINCH 2011).

Eine sinnvolle Nutzung von Qualifikationsrahmen bleibt auf Informationen zu den Kontexten verwiesen, aus denen die Qualifikationen stammen. Im Rahmen des DQR ist davon (bislang) nicht die Rede. Sie werden aber im Zuge der Implementation des BQFG im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom Institut der Deutschen Wirtschaft Köln mit den ‚Länder- und Berufsinformationen‘ im Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen (BQ-Portal) bereitgestellt und bilden die Wissensbasis für Feststellung und Anerkennung durch die zuständigen Stellen (vgl. MICHALSKI/RIESEN/STRAUCH in diesem Heft).

Qualifikationstypen – Brücke zwischen Niveau und Einzelqualifikation

Der Deutsche Qualifikationsrahmen würde seine Möglichkeiten verfehlen, wenn er reduziert würde auf die Platzierung existierender Abschlüsse auf einem der Niveaus. Vieles ist denkbar, um sein Potenzial voll auszuschöpfen. Es soll hier nur auf *eine* Möglichkeit der Weiterentwicklung hingewiesen werden, mit der sich DQR und BQFG aufeinander zuführen ließen.

Aufgrund der – notwendigerweise – sehr abstrakten Lern- ergebnisdeskriptoren im EQF gibt ein Inbeziehungsetzen von Qualifikationen verschiedener Länder per Zuordnung zu einem Niveau zwar eine Grundinformation über die relative Wertigkeit; diese bleibt jedoch sehr vage. Man käme der Erkenntnis einer ‚Entsprechung‘ näher, wenn (in allen Ländern) für die jeweiligen Niveaus Typen von Qualifikationen definiert und beschrieben würden.

Dies ist beispielsweise in Irland geschehen. Dort wurden im Zuge der NQR-Entwicklung vier Kategorien von Qualifikations- oder Abschlusstypen (award types) definiert:

- **major award types:** Haupt-Abschlüsse (z. B. das Leaving Certificate),
- **minor award types:** Teile von major awards,
- **supplemental award types:** Typen von Zusatzqualifikationen und
- **special purpose award types:** Spezialqualifikationen für ganz bestimmte Zwecke.

Jeder Qualifikationstyp wird anhand eines Sets von Charakteristika bestimmt:

- Für wen ist der Qualifikationstyp?
- Welche Bedeutung, welchen Zweck hat er?
- Wo wird er normalerweise erworben?
- Was sind die typischen Lernergebnisse (Wissen, Fertigkeiten, Kompetenzen)?
- Welche anderen Qualifikationstypen ließen sich daran anschließen?

Das Raster, mit dem im BQ-Portal Berufsinformationen erfasst werden, enthält ganz ähnliche Kategorien. Allerdings geht es hier immer um den einzelnen ‚Beruf‘ bzw. Abschluss, die einzelne Qualifikation. Jedoch: Nur in den seltensten Fällen ist eine 1:1-Entsprechung einzelner Qualifikationen vorzufinden. Deshalb erscheint es sinnvoll – als Abstraktionsebene zwischen der einzelnen Qualifikation und dem DQR/EQF-Niveau – Qualifikationstypen zu definieren: Was macht eine Facharbeiterqualifikation aus? Wie werden Teile (‚Bausteine‘) von Qualifikationen definiert? Welche Typen von Zusatzqualifikationen gibt es? Damit könnte das Feststellungsverfahren unterstützt, bei Nichtübereinstimmung von Ausgangs- und Zielqualifikation dennoch (teilweise) Vergleichbarkeit festgestellt wer-

den. Für Anerkennungssuchende (und deren Berater/-innen) würde die Suche nach der Bezugsqualifikation erleichtert.

DAVID RAFFE (2009) hat bei seiner Klassifikation von Qualifikationsrahmen unterschieden zwischen regulativen und ermöglichenden Rahmen. Deutschland hat sich für einen ermöglichenden Rahmen entschieden, der vieles offen lässt. Beim BQFG wurde entschieden, das Verfahren der Anerkennung bei reglementierten Berufen auf alle Qualifikationen auszudehnen. Man könnte jedoch einerseits dem DQR mehr Gewicht geben und andererseits das Feststellungsverfahren für nicht reglementierte Berufe erleichtern, indem man beides im Sinne der Ermöglichung von ‚Anerkennung‘ weiterdenkt. Wäre das möglich? ■

Literatur

- ARBEITSKREIS DQR: *Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen. Verabschiedet am 22. März 2011*
- BROCKMANN, M., CLARKE, L., WINCH, CH.: *Knowledge, Skills, Competence in the European Labour Market – What's in a qualification? London and New York 2011*
- CEDEFOP: *Development of national qualifications frameworks in Europe. Overview and main tendencies. Thessaloniki 2011*
- DANISH EVALUATION INSTITUTE: *Referencing the Danish Qualifications Framework for Lifelong Learning to the European Qualifications Framework. Kopenhagen 2011 – URL: www.nqf.dk und www.eva.dk (Stand: 08.08.2012)*
- ESSER, F. H. u. a.: *Überlegungen für die Konstruktion eines integrierten NQF-ECVET Modells. Berlin 2005*
- EUROPÄISCHE KOMMISSION: *ESCO, the forthcoming European Skills, Competencies and Occupations taxonomy. EMPL D-3/LK D (2009). Brüssel 2010*
- EUROPÄISCHES PARLAMENT UND RAT: *Richtlinie 2005/36/EG vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen. In: Amtsblatt L 255 vom 30.09.2005, S. 22*
- EUROPÄISCHES PARLAMENT UND RAT: *Empfehlung vom 23. April 2008 zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für Lebenslanges Lernen. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2008/C111/01 vom 06.05.2008*
- EUROPÄISCHES PARLAMENT UND RAT: *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und Rats zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems KOM 883, endgültig 2011/0435 (COD) vom 19.12.2011*
- EUROPEAN TRAINING FOUNDATION (ETF): *Qualifications Frameworks – From concepts to implementation. Luxemburg 2012*
- Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen vom 6. Dezember 2011. In: BGBl. 2011 Teil I, Nr. 63 v. 12.12.2011, S. 2515–2551*
- NATIONAL QUALIFICATIONS AUTHORITY OF IRELAND: *Referencing of the Irish National Framework of Qualifications (NFQ) to the European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF). Dublin 2009*
- RAFFE, D.: *Towards a dynamic model of National Qualifications Frameworks. In: ALLAIS, S.; RAFFE, D.; YOUNG, M. (Hrsg.): Researching Qualifications Frameworks: some conceptual issues. ILO Employment Working Paper No. 44. Genf 2009, S. 23–24*
- SCHLEYER H.-E.: *Positionen. In: Bund-Länder-Konferenz (Hrsg.): Der Deutsche Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen. Berlin 2008, S. 25–27*
- WESTERHUIS, A.: *European structures of qualification levels, volume 1, CEDEFOP Reference Series. Thessaloniki 2001*