

NQR – Interessenvertretungen und Berufsbildung auf dem Prüfstand

1. Entstehungsgeschichte des österreichischen NQR	50
2. Die Umsetzung des NQR in Österreich	53
3. Schnelle Entstehungsgeschichte des EQR mit weitreichenden Folgen?	54
4. Berufsprinzip versus Fragmentierung von Qualifikationen durch den NQR	55
5. Veränderter Ausbildungsmarkt ohne (in)direkte Steuerungsmöglichkeit?	57
6. Neue „Hausaufgaben“ für Bildungsanbieter?	60
7. Zusammenfassung und Ausblick	61

*Norbert
Lachmayr*

*Wissenschaftlicher
Projektleiter am ös-
terreichischen Institut
für Berufsbildungs-
forschung (öibf)*

Auszug aus WISO 1/2012

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften
Volksgartenstraße 40
A-4020 Linz, Austria
Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889
E-Mail: wiso@akooe.at
Internet: www.isw-linz.at

Der Nationale Qualifikationsrahmen (NQR) wird neben der Bildungslandschaft vor allem auch die Grundlagen der ArbeitnehmerInnen-Vertretungen stark beeinflussen, so die Grundannahme des Artikels. Der vorliegende Diskussionsbeitrag im Rahmen des Leonardo da Vinci Projektes „PIN“¹ zeigt einige Beispiele und damit verbundene Chancen, aber auch Risiken speziell für die österreichische Situation auf. Für seine Anmerkungen in den Kommentarkästen sei Bernhard Horak (Arbeiterkammer Wien) an dieser Stelle gedankt!

1. Entstehungsgeschichte des österreichischen NQR

Die Europäische Kommission veröffentlichte 2005 ein Arbeitspapier über einen möglichen Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR).² Die Entscheidung zur Einführung des EQR wurde in Österreich ohne wesentliche Gegenströmung begrüßt:

„Die bestechende Idee, mittels eines Metareferenzsystems die bislang gescheiterten Bemühungen einer erleichterten Vergleichbarkeit von Qualifikationen zwischen den Europäischen Mitgliedsstaaten zu einem Erfolg zu führen, hat analoge Erwartungen im Hinblick auf die bisher vielfach isoliert gesteuerten und betrachteten Subsysteme des österreichischen Bildungswesens geweckt“ (Schlögl 2009: 141).

Für die Entwicklung eines Nationalen Qualifikationsrahmens in Österreich sind das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK) und das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWFi) verantwortlich. Um die Arbeiten zu koordinieren, wurde 2007 eine interministerielle NQR-Projektgruppe eingerichtet, die für die strategische Planung verantwortlich ist, den Entwicklungsprozess steuert und Ansprechstelle für alle Beteiligten und Betroffenen in diesem Prozess ist (vgl. Loisch/Tritscher-Archan 2010: 13). Weiters wurde eine Nationale NQR-Steuerungsgruppe gegründet, in der alle Bundesministerien, Sozialpartner und Bundesländer vertreten sind. Der NQR-Steuerungsgruppe obliegen alle wichtigen Entscheidungen im gesamten Entwicklungsprozess.

2008 erfolgte ein nationaler Konsultationsprozess, wo sämtliche Stakeholder im Bildungssystem um Stellungnahmen zu einem Grundsatzdokument für einen künftigen NQR gebeten wurden.

2007: interministerielle NQR-Projektgruppe eingerichtet

Diese Gelegenheit nutzen knapp 300 Einrichtungen, unter anderem auch zahlreiche Gewerkschaften³. Auf Basis der Auswertung der eingelangten Stellungnahmen durch eine ExpertInnengruppe begann die nationale Steuerungsgruppe eine Empfehlung für die Implementierung eines österreichischen NQR auszuarbeiten.

So ist die Entwicklung des österreichischen NQR durch drei „Korridore“ geprägt und betrifft die Einordnung von Qualifikationen des formalen Bildungssystems (Korridor 1), der nicht formal erworbenen Qualifikationen (Korridor 2, z.B. Erwachsenenbildung) und der Entwicklung von Ansätzen zur Eingliederung von Qualifikationen, die auf Basis von informellen Lernprozessen vergeben werden (Korridor 3, z.B. Learning on the Job).⁴ Zudem wurden bereits mehrere Pilotprojekte für Zuordnungen in den Sektoren Baubereich, Tourismus, Gesundheit, Elektro sowie dem kaufmännisch-administrativen Bereich durchgeführt.

*österreichischer
NQR durch
drei Korridore
geprägt*

Die Stellungnahmen führten zum Kompromiss, dass „Bologna-Qualifikationen“ (d.h. Bachelor, Master und PhD) und Qualifikationen außerhalb der Bologna-Architektur gemeinsam zu den Niveaus 6 bis 8 möglich sind, entsprechend dem Grundsatz der Gleichwertigkeit, aber nicht der Gleichartigkeit. Mayr (2011: 150f) spricht in diesem Zusammenhang von einer positiven Signalwirkung hinsichtlich der Wertigkeit von Berufsbildungsabschlüssen. Aufgrund des NQR kann es demnach gelingen, die Besonderheiten und Stärken der österreichischen Berufsbildung im tertiären Bereich fortzuschreiben. Wenn die (nationalen) Zuordnungskriterien verlässlich, nachvollziehbar und objektiv sind, sollte es auch gelingen, bisher nicht als gleichwertig akzeptierte Qualifikationsniveaus zueinander in Beziehung zu setzen und damit den nationalen Stellenwert von bisher unterbewerteten Qualifikationen zu verbessern (vgl. Schlögl/Neubauer 2008: 16).

*„Bologna-Qualifi-
kationen“*

Technisch gesehen ist der österreichische Nationale Qualifikationsrahmen auf den höchsten drei Niveaus zweigeteilt („Y-Struktur“), kompatibel mit den Dublin Deskriptoren. Diese charakterisieren die jeweiligen Niveaus (levels) der vier Bildungsstufen (cycles) anhand von Lernergebnissen (learning outcomes) bzw. Kompetenzen (competences).

Abbildung 1: Darstellung des nat. Qualifikationsrahmens

Niveau 8 Third Cycle, Promotionsabschluss, PhD	Niveau 8
Niveau 7 Second Cycle, Master	Niveau 7
Niveau 6 First Cycle, Bachelor	Niveau 6
	Niveau 5 Short Cycle, Kurzbildungsstudien
	Niveau 4
	Niveau 3
	Niveau 2
	Niveau 1

Quelle: Eigendarstellung öibf

Diese Lösung basiert auf einem Vortrag an den Ministerrat vom 18. November 2009, der die Ergebnisse des Konsultationsverfahrens im Jahre 2008 nicht verschweigt: „Die Stakeholder der Allgemeinbildung, Berufsbildung und Erwachsenenbildung sowie die Sozialpartner unterstützten die Erarbeitung und Implementierung eines alle Bildungsbereiche umfassenden österreichischen Nationalen Qualifikationsrahmens.“

Hingegen forderten die VertreterInnen des Hochschulsektors, „...“, dass die Ebenen 6 bis 8 ausschließlich für die Abschlüsse des Bologna-Prozesses anzuwenden sein sollen.“ Das Beharren des Hochschulsektors führte schließlich zu einem 9-monatigen Stillstand bei der Entwicklung des NQR für Österreich und zu obigem Kompromiss, der zwar nicht optisch, aber in der Interessensdurchsetzung sehr asymmetrisch ist.

Quelle: „Aufbau eines Nationalen Qualifikationsrahmens – Umsetzungsmaßnahmen in der aktuellen Gesetzgebungsperiode, Vortrag an den Ministerrat; Wien, 18. November 2009“

2010 wurden Kriterien und Verfahren für die Zuordnung von Qualifikationen entwickelt. Diese erfuhren 2011 durch die aktuelle Simulationsphase eine erste Überprüfung: Es werden Verfahren zur Zuordnung von Qualifikationen getestet, eine Basis für zukünftige Zuordnungen von Qualifikationen für Korridor 1 erarbeitet sowie die kritischen Momente im Verfahren analysiert.

*erfolgreiche
Einbindung der
Interessen-
vertretungen*

Im österreichischen Konsultationsprozess fand eine erfolgreiche Einbindung von Interessenvertretungen statt. Der Österreichische

Gewerkschaftsbund beschrieb dies in der Stellungnahme zum Konsultationspapier (ÖGB 2008: 1):

„Neben der intensiven Einbindung im Vorfeld der Erstellung des Konsultationspapiers ist (...) besonders positiv hervorzuheben, dass dies auch mit entsprechender wissenschaftlicher Begleitung und zahlreichen dazu stattgefundenen Informationsveranstaltungen auf den Weg gebracht wurde.“

Hinweise zur Rolle der deutschen Gewerkschaften in der Entwicklung des deutschen Qualifikationsrahmens zeigen jedoch in eine andere Richtung, und zwar wurde die Einflussnahme der Gewerkschaften „nur bedingt möglich“ erlebt (vgl. Schäfer 2008: 111) bzw. seien die deutschen Gewerkschaften auf die Herausforderungen der Europäisierung von Bildungspolitik damals nur unzureichend vorbereitet gewesen (Kuda/Strauß 2006: 630).

2. Die Umsetzung des NQR in Österreich

Unbestritten ist, dass durch den NQR ein Regelungsbedarf bei der Zuordnung von Abschlüssen und Qualifikationen besteht (vgl. Kutscha 2007, Wehmhörner 2009, Drexel 2005, DGbB 2005), und zwar vor allem hinsichtlich Erfassung, Validierung und Zertifizierung von Lernergebnissen. Ebenfalls unbestritten ist, dass der NQR in Österreich ausschließlich eine orientierende und nicht regulierende Funktion haben darf (BMUKK/BMWF 2008: 7f). Die Beschreibungen der einzelnen Qualifikationsniveaus zeichnen sich durch große Allgemeinheit aus (vgl. Lattke/Strauch 2011: 39), es müssen daher die einzelnen Niveaustufen und Ausprägungen erst in (sektorspezifischen) Festlegungen konkretisiert und ausgehandelt werden.

*Regelungsbedarf
bei der
Zuordnung von
Abschlüssen*

Österreich hat diesbezüglich unterschiedliche Instanzen zu installieren⁵: die Steuerungsgruppe (alle Bundesministerien, Ländervertreter und Sozialpartner) als oberstes Gremium, eine NQR-Koordinierungs-Stelle (NKS⁶) sowie Arbeitsgruppen und eine eigene Strategieguppe für den Korridor 2 (für Qualifikation ohne gesetzliche Grundlage).⁷ Letztere geht davon aus, dass neu zu schaffende oder bereits bestehende qualifikationsverantwortliche Stellen (QVS) mit jeweiligen Qualifikationen an die NQR-Stelle herantreten und auf Basis der plausibel gemachten Lernergebnisse einen Einstufungsvorschlag vorlegen. Wer die konkrete Zuordnung

im Korridor 1 vornehmen wird bzw. die eigentliche Arbeit tun kann, wird aktuell in einem rechtlichen Gutachten untersucht. Diese QVS sollen daher von NQR-Strukturen autorisiert und in der Qualifikationslandschaft gut verankert sein. Als weitere Voraussetzungen gelten Unabhängigkeit, Repräsentativität für die Branche/den Sektor, fachspezifische Expertise und eine entsprechend hohe gegenseitige Akzeptanz (branchenintern, sektoral, bereichsübergreifend). Die konkrete Ausgestaltung wird aktuell zwischen den Sozialpartnerorganisationen und den Ministerien verhandelt.

*österreichischer
Referencing
Report im März
2012*

Mit Großbritannien, Irland, Malta und Frankreich haben die ersten europäischen Länder ihre nationalen Rahmen vollständig zum EQR referenziert und umfassende Berichte über Vorgehensweise und Ergebnisse veröffentlicht (www.eqf-ref.eu). Der österreichische Referencing Report soll im März 2012 publiziert werden (vgl. Mayer/Staudecker 2011) und zumindest die geplante Vorgehensweise skizzieren. Geplant deswegen, weil die Umsetzung des NQR gekennzeichnet ist durch „ambitionierte Zeitpläne, aber inkrementelle Umsetzung bzw. stop and go-Prinzip“ (vgl. Schlögl 2009b).

3. Schnelle Entstehungsgeschichte des EQR mit weitreichenden Folgen?

Die Forcierung des EQR durch die Europäische Kommission wird als primär politisch und zeitlich ambitioniert, aber nicht ausreichend empirisch bzw. (sozial)wissenschaftlich begleitet erlebt: So führen beispielsweise Kuda/Strauß (2006: 630-634) für Deutschland an, dass ursprünglich „Fragen und Probleme der Konstruktion, Praktikabilität und Umsetzung von Instrumenten und Verfahren“ und „berufspädagogische bzw. bildungspolitische Einschätzungen“ im Vordergrund standen. Dadurch könnten mögliche gesellschaftliche Auswirkungen zu wenig beachtet bzw. abgeschätzt werden: Betriebliche Sichtweisen und die der ArbeitnehmerInnen spielen in der Debatte kaum eine Rolle, weiters sind mögliche Auswirkungen auf die Gesellschaft (z.B. Status- bzw. Schichtzuweisungen durch den Beruf, entwicklungs- und lernpsychologische Gesichtspunkte der bisherigen Ausbildungsformen, aber auch rechtliche Aspekte wie bei Personalausreibungen⁸) ausgeblendet.

Auch die Kritik von Meyer (2006: 5, zit. nach Erler 2009: 24) stößt in diese Richtung: „Diese theorie- und empiriefreie Konstruktion

lässt es fragwürdig erscheinen, ob dieses System die Kompetenzen und Qualifikationen, die die historisch und kulturell gewachsenen nationalen Systeme hervorbringen, angemessen abbilden kann.“ Es ist naheliegend, dass die unterschiedlichen nationalen Qualifikationsrahmen der beteiligten europäischen Länder an die jeweiligen landesspezifischen Bildungssysteme anzupassen sind. Verwirrend wirkt nach Ehrke (2006: 19) auch, dass eine Verzahnung mit anderen Initiativen (z.B. Europäisches Sprachenportfolio, ECVET, ECTS) nicht gelöst ist. Einen kritischen „Zwischenruf zu der Intransparenz der EU-Transparenzinstrumente“ siehe dazu bei Diekmann (2011: 43f).

Verzahnung mit anderen Initiativen nicht gelöst

Diese komprimierte Zusammenstellung der aktuellen Instrumente (EQR, NQF, ECVET, EUROPASS, ECSO, EU-Anerkennungsrichtlinie) gipfelt im Ruf nach Gesamtsteuerung der einzelnen Initiativen bzw. im Zweifel an deren Nutzen.

4. Berufsprinzip versus Fragmentierung von Qualifikationen durch den NQR

Die Hauptgefahr eines EQR aus gewerkschaftlicher Sicht sieht z.B. Drexel (2005: 11; 2008: 5f) in der sukzessiven Verdrängung und Demontage des dualen Systems, da der EQR mit der Outcome-Orientierung und Fragmentierung von ganzheitlichen Qualifikationen als nicht kompatibel mit dem dualen Berufsbildungssystem interpretiert wird. In der Konsequenz führe der EQR zur „Atomisierung beruflicher Qualifizierung“ (Rauner 2005) und potenzieller „Zerstörung dualer Berufsausbildung“ bzw. „Erosion berufsfachlicher Arbeitsmärkte“ (Drexel 2005), es gebe eine „tayloristische Zerstückelung“ der betrieblichen Arbeitsorganisation (Drexel 2006) und ein „Sushibar-Prinzip beliebiger Qualifikationsportfolios“ (Aff 2009). Kutscha (2007: 8) befürchtet eine „Fragmentierung von ganzheitlichen Qualifikationen in schmale Qualifikationspartikel“, Bülow-Schramm (2008: 89) eine „Atomisierung des Wissens“ sowie eine „passgenaue Qualifizierung mit hoher Zerfallsgeschwindigkeit.“

Gefahr der sukzessiven Verdrängung des dualen Systems

Diese unterschiedliche Wortwahl zielt auf einen gemeinsamen Umstand hin (vgl. Kuda/Strauß 2006: 632f): Beschäftigungsfähigkeit, d.h. das ausreichende Vorhandensein „flexibel gestalteter, flexibel anwendbarer und einzeln zertifizierbarer Teilqualifika-

tionen, die entsprechend wechselnden betrieblichen Bedarfen und individuell unterschiedlichen Voraussetzungen entwickelt und vermittelt werden“, steht diametral zur Beruflichkeit in Form von anerkannten, institutionell geregelten Berufsabschlüssen. Diese sollen

„zur umfassenden beruflichen Handlungsfähigkeit über einzelne Arbeitsplätze und Branchen hinaus befähigen und mit strukturierten Erwerbs- und Karrieremustern sowie der Einbindung in das bestehende Tarifsystem und in die Sozialgesetzgebung verbunden sein.“

Die Chance für eine Stärkung der Beruflichkeit kann nun darin gesehen werden, dass der konstatierte Mehrwert der beruflichen Handlungskompetenz gerade über den NQR stärker transparent gemacht werden kann als bisher: Die Sozialpartner, zuletzt v.a. die Gewerkschaften, sind traditionell Befürworter der Beruflichkeit und argumentieren entsprechend, dass die ganzheitliche Ausbildung erst eine entsprechende berufliche Handlungskompetenz ermöglicht. Gleichzeitig sind auch die sozialen Funktionen der dualen Ausbildung (etwa im Bereich der Orientierung, sozialen Integration, Identitätsbildung) angesprochen. Das Festhalten am Berufsprinzip erfordert daher den strategischen Ausbau der Stärken des dualen Systems und setzt eine deutliche Orientierung am Ziel einer positiven Weiterentwicklung des dualen Systems voraus.

Berufsprinzip erfordert strategischen Ausbau der Stärken des dualen Systems

mögliche Auswirkungen auf Kollektivverträge

Auch Meyer (2006: 13) sieht Probleme durch einen drohenden Wegfall der Berufsbilder, wenn über ein neues, dann hoch differenzierendes System von Kompetenzausprägungen entsprechende Verhandlungen und Kollektivverträge ausgehandelt werden müssten. Beispielsweise ist zu hinterfragen, inwieweit das Erreichen einer Niveaustufe von tarif- und besoldungsrechtlichen Auswirkungen betroffen sein wird – die Anmerkung, dass der NQR keine individuelle Einteilung einzelner Personen beabsichtige, wird wohl in der Debatte zu kurz kommen. Als „worst case scenario“ könnte sich die Entlohnung angesichts der Multiplizierung der Qualifikationsprofile nicht mehr an einigen wenigen Lohngruppen („die Metaller“) ausrichten. Die Entlohnung ähnlicher Qualifizierungsfelder könnten sich deutlich ausdifferenzieren. Kollektivverträge, das Identifikationselement der Gewerkschaften, würden dadurch ihre Bedeutung verlieren (vgl. auch Baron 2007: 152).

5. Veränderter Ausbildungsmarkt ohne (in)direkte Steuerungsmöglichkeit?

Ein Teil der bisherigen Ausbildungsbetriebe könnte nach Drexel (2008: 4) angesichts der Möglichkeiten, sich teilqualifizierte Arbeitskräfte zu beschaffen, durch Flexibilitäts- und Kosteninteressen sofort die duale Ausbildung aufgeben oder reduzieren. Die befürchtete Akkumulation von Teilqualifikationen ohne Bezug zu anerkannten Berufsabschlüssen könnte aus Sicht der IG Metall (2006: 8) zudem bedeuten, dass die modulare Ausbildung verstärkt auch private, öffentlich nicht kontrollierte Einrichtungen tragen können: Derzeit steuern ja der Staat und die Sozialpartner durch rechtliche und finanzielle Stützung von Ausbildungsprozessen die Aus- und Weiterbildungslandschaft, um eine bestmögliche Bildungsgerechtigkeit zu unterstützen.

*teilqualifizierte
Arbeitskräfte als
Gefahr für duale
Ausbildung*

Um einem Verlust der Steuerungsmöglichkeit entgegenzuwirken, wäre eine Beschränkung der Aufgliederung von Bildungsgängen auf eine rein curriculare Modularisierung und das Verbot der Zertifizierung der Ergebnisse einzelner Lernabschnitte eine Option. Zusatzqualifikationen hingegen fragmentieren die ganzheitlichen Berufsqualifikationen nicht, sondern ergänzen oder differenzieren sie auf der Basis eines gemeinsamen Sockels (Drexel 2005: 115). Schlögl/Neubauer (2008, 12f) weisen diesbezüglich darauf hin, dass eine Effizienzsteigerung der Bildungssektoren und geringere „Laufbahnverluste“ über die Lebenszeit für die Lernenden zu erwarten sind, wenn es gelingt, Teilqualifikationen in einem Baukastensystem zu allgemein akzeptierten Vollqualifikationen zu integrieren:

*Beschränkung
der Aufgliederung von
Bildungsgängen*

„Werden Module im Sinne von akkumulierbaren Elementen einer Vollqualifikation konzipiert, eröffnen sich damit Chancen, individuelle und effiziente Bildungskarrieren zu unterstützen, die zwischenzeitlich auch mit Zertifikaten belegt werden, die Arbeitsmarktrelevanz haben oder im Bildungssystem Anerkennung finden.“

Hanf/Luomi-Messerer/Rein (2009: 21) weisen daher darauf hin, dass gerade Gewerkschaften (z.B. ÖGB 2008: 6) und Bildungsinstitutionen Bedenken bezüglich der Entkoppelung von Qualifikationen und Institutionen durch die Proklamation der Lernergebnisorientierung äußern, und plädieren aus Gründen der Qualitätssicherung für eine sorgfältige Berücksichtigung von

Inputfaktoren bei der operativen Ausgestaltung des Qualifikationsrahmens. Dies wird vor allem dann immer wichtiger, wenn Personen, v.a. Jugendliche, selbst verantwortlich werden für die Gestaltung ihres Ausbildungswegs, für Auswahl und Erwerb der zu akkumulierenden Qualifikationen. Sozialpartner und Staat wären aus ihrer Mitverantwortung für die notwendigen Inputs in die Ausbildung des Arbeitskräftenachwuchses und für dessen Struktur und Qualität entlassen (vgl. Kunze 2008: 8). Hinsichtlich einer sozialen Durchlässigkeit des Bildungssystems wäre dies prekär.

Egger (2009) befürchtet, dass allein durch die Anerkennung von nicht-formalem/informellem Lernen die Exklusionsrisiken von bildungsfernen Personen nicht abgebaut werden, da sozio-ökonomische Zugangsbarrieren weiterhin bestehen. Außerdem ist informelles Lernen am Arbeitsplatz bei Tätigkeiten von schlecht ausgebildeten Menschen sicherlich seltener als bei höher Qualifizierten.

Die Chance auf mehr Durchlässigkeit sehen Schlögl/Neubauer (2008: 14) auch darin, dass der NQR die Möglichkeit bietet, individuelle Kompetenzentwicklung besser sichtbar zu machen:

„Die bedeutende Zahl von AusbildungsabbrecherInnen (drop outs) könnte [...] eine Möglichkeit erhalten ihren jeweiligen Kompetenzentwicklungsstand für sich selbst, aber auch gegenüber anderen (Arbeitgeber, Ausbildungseinrichtungen) nachgewiesen transparenter zu machen. Dies könnte den Einstieg in Beschäftigung und/oder die Neuaufnahme von Bildungsprozessen positiv beeinflussen.“

Generell haben die Sozialpartnerorganisationen das Gesamtvorhaben NQR positiv bewertet, um die Transparenz am zunehmend unübersichtlich werdenden Bildungs- und Weiterbildungsfeld zu erhöhen. Mittelfristig wird sich der Nutzen der Referenzrahmen jedoch daran messen lassen müssen, inwiefern sie im Leben der Menschen tatsächlich Bedeutung gewinnen. Dies muss sich etwa in Sichtbarmachung von Qualifikationen außerhalb der formalen Pfade manifestieren und in einer erleichterten Anrechnung und Durchlässigkeit hin zu Höherqualifizierung und Weiterbildung. Eine derartige Lernergebnisorientierung wird durchaus auch als eine Herangehensweise gesehen, die bildungsmotivatorisch wirksam werden könnte. Und nach Schlögl (2011: 162) könnte der Lernergebnis-Ansatz zudem neue Impulse in einer „in normativen

Sichtbarmachung von Qualifikationen außerhalb der formalen Pfade

Grabenkämpfen zum Stillstand gekommenen Bildungsdebatte“ verleihen.

Wider die Beunruhigung

Die Bedenken und Befürchtungen, die vorwiegend die Vertretungen der ArbeitnehmerInnen mit dem System EQR/NQR verbinden, haben die bisherigen Entwicklungen stets begleitet. Sie sind zahlreich und wie es scheint, ohne viel Mühe in diesem Beitrag nahezu vollständig aufgezählt bzw. beschrieben worden. Nur „nahezu vollständig“, weil nicht auf die Gefahr hingewiesen wurde, dass der EQR auch die „Harmonisierung“ der Bildungssysteme fördern könnte. Für die AnhängerInnen dieser These ist schon lange klar, dass Transparenz und Vergleichbarkeit eher früher als später auch zur Angleichung der Systeme führen und das selbstverständlich „nach unten“, was eine Verdoppelung der Gefahr bedeute. Es muss aber auch gesagt werden, dass die SkeptikerInnen und KritikerInnen sich hauptsächlich in Publikationen und Studien zu Wort melden. Weder in der praktischen Diskussion in Österreich noch auf europäischer Ebene, zum Beispiel im Rahmen des Beratenden Ausschusses für Berufsbildung (ACVT) sind derartige Wortmeldungen von ArbeitnehmerInnenseite in irgendeiner Form dokumentiert.

Allen Befürchtungen – sei es die der drohenden Fragmentierung der Qualifikationen, sei es die der Demontage des dualen Systems, sei es die der Implikationen für die Kollektivvertragspolitik oder die des Verlustes der staatlichen Aufsicht über die Systeme der beruflichen Erstausbildung – ist ein zentrales Argument entgegenzuhalten: Der NQR soll und kann weder eine aktive Bildungspolitik noch die Gesetzgebung ersetzen. Der NQR ist ein Instrument zur Förderung von Transparenz, Vergleichbarkeit und Durchlässigkeit, das Staaten der europäischen Union freiwillig umsetzen.

Die Gestaltung von Inhalt, Struktur und Vermittlung der allgemeinen und beruflichen Bildung bleibt in der Autonomie der Einzelstaaten; im Falle der beruflichen Erstausbildung traditionell in enger Abstimmung mit den Sozialpartnern.

6. Neue „Hausaufgaben“ für Bildungsanbieter?

Integrierung von Einzelver- anstaltungen in den NQR

Die durch den NQR stärker beachteten nicht-formalen Qualifikationen erfordern eine zunehmende Professionalität von Erwachsenenbildungseinrichtungen hinsichtlich des Umgangs mit der NQR-Thematik. Die zahlreichen Einzelveranstaltungen von Erwachsenenbildungseinrichtungen könnten durch eine strategische Abstimmung zu in den NQR integrierbaren Qualifikationen zusammengeführt und besser abgestimmt werden. Dadurch gibt es nicht nur passgenaue Angebote für die KundInnen entsprechend deren bereits erworbenen Kenntnissen, auch der Bildungsanbieter selbst hat eine nach außen hin besser kommunizierbare Schwerpunktsetzung und Ausrichtung des Bildungsangebotes. Gleichzeitig könnte die Lernergebnisorientierung auch bildungsmotivatorisch genützt werden, da am Ende der Weiterbildung der „Output“ durch die NQR-Zuordnung sichtbar gemacht werden kann. Dies setzt natürlich eine entsprechende NQR-Professionalisierung und vor allem entsprechende Entwicklungsarbeiten bei den Bildungsträgern voraus, mit damit verbundenen finanziellen und bürokratischen Aufwänden für Einrichtungen der Erwachsenenbildung.

Die Arbeiterkammer verspricht sich durch die Aufnahme von non-formalen Qualifikationen in den NQR grundsätzliche Vorteile für die Weiterbildung: „Der NQR wäre dadurch eine große Chance, das ‚patchwork‘ der Weiterbildung und Erwachsenenbildung in Österreich in eine nationale Struktur zu bringen, wodurch sie insgesamt gegenüber der Domäne des formalen Systems an Boden und ‚Anerkennung‘ im weitesten Sinn gewinnen könnten.“

Horak, Bernhard (2009): Qualifiziert für Europa. In: Arbeit & Wirtschaft (5/2009), S 29.

Bei all diesen möglichen Umbrüchen werden jene Weiterbildungsangebote, welche nicht in den NQR integriert werden können, ebenfalls eine Neubeurteilung erfahren. Wird also eventuell diese Weiterbildung als weniger „wertvoll“ erlebt und dadurch weniger nachgefragt? Oder betrifft es (wie vermutet wird) eine so große Zahl an Angeboten, dass es zwei komplementäre Weiterbildungsmärkte, nämlich mit und ohne NQR-Affinität, nebeneinander geben wird? Nicht erwünscht wäre in diesem Fall, dass eine geringere Wertigkeit von nicht NQR-kompatiblen Angeboten entsteht. Von einer (un)bewussten Abwertung durch Lernende, aber auch An-

bieter oder FördergeberInnen betroffen sein könnten z.B. offene und dadurch oft niederschwellige Angebote ohne Zertifizierungen. Interessant ist weiters die seit einigen Jahren festzustellende Diskussion um den Qualitätsbegriff in der Weiterbildung. Aktuellstes Ergebnis ist der neue österreichweite Qualitätsrahmen zur Anerkennung von Qualität in der Erwachsenenbildung (Ö-Cert). Auch für Individuen werden bei einem „lebendigen“ NQR verstärkte Zertifizierungstätigkeiten erwartet. Egger (2009) befürchtet beispielsweise, dass durch die Konzentration des NQR auf die Generierung von Fähigkeitsnachweisen ein „lebenslanges Testing- und Akkreditierungsprocedere“ folge. Der Österreichische Gewerkschaftsbund weist diesbezüglich bereits in seiner Stellungnahme zum Konsultationspapier NQR (2008: 6) auf die „langjährige Forderung hin, dass (...) das Erzielen und die Bewertung von Lernergebnissen außerhalb des formalen Bildungssystems, bei vergleichbaren Abschlüssen, gebührenfrei sein muss.“

7. Zusammenfassung und Ausblick

Speziell aus gewerkschaftlicher Perspektive zeichnen sich zusammenfassend mehrere Bereiche des NQR ab (vgl. Schlögl/ Neubauer 2008: 4), welche als sensibel einzustufen sind: So ist es z.B. wesentlich, dass auch mit dem NQR bestehende Regelungen, die ArbeitnehmerInnen hinsichtlich Weiterbildung schützen und nützen, bestehen bleiben, die Einflussmöglichkeiten der ArbeitnehmerInnen und deren Vertretungen bzw. der Lernenden nicht beschnitten werden, die Kollektivvertragsautonomie aufrecht bleibt und sichergestellt wird, dass nationale Qualifikationen im internationalen Vergleich nicht unterbewertet werden. Auch empfiehlt es sich, darauf zu achten, dass überbordende bürokratische Mechanismen und dadurch Mehrkosten für die ArbeitnehmerInnen vermieden werden und das ohnehin schon unübersichtliche Bildungssystem noch intransparenter wird.

Neben dieser „Abwehr“ der Risiken ist für die Interessenvertretungen gleichzeitig die Einführung von EQR/NQR mit zahlreichen Chancen verbunden, um auf arbeitnehmerInnenrelevante und gewerkschaftspolitisch bedeutsame Sachverhalte hinzuweisen sowie die eine oder andere Form der Ausgestaltung von Institutionen, Richtlinien oder Verfahren gewissenhaft zu prüfen und deren Konsequenzen aufzuzeigen: die Erhöhung der Durchläs-

sensible Bereiche für Gewerkschaften ...

... aber auch zahlreiche Chancen

sigkeit und Mobilität im Bildungssystem, eine bessere Integration wenig formalisierter Bereiche der Aus- und Weiterbildung (z.B. am Arbeitsplatz erworbene Kompetenzen), eine Reduktion der Zahl der Personen ohne Bildungsabschluss, ein sorgsamerer Umgang mit der Lebenszeit von Menschen sowie die Aufwertung der beruflichen Bildung gegenüber der allgemeinen und hochschulischen Bildung.

Wie diese Chancen und Herausforderungen auf europäischer Ebene behandelt werden können, ist der nächste Schritt im Leonardo da Vinci Projekt „PIN“: Ergebnisse der Diskussionsrunden der Partnerländer sowie entsprechende Impact-Analysen sollen einen Überblick über „good practice“ im Sinne des Einbezugs der ArbeitnehmerInnen-Vertretungen und Bildungseinrichtungen zum EQR/NQR schaffen. Ergebnisse werden 2012 unter www.eqf-pin.eu/ verfügbar. Vielleicht kann dann auch für die Rechnung mit vielen Unbekannten ein Näherungswert gefunden werden: $[EQR \times (NQR + Output)/8 - Input + ECVET = mc^2]$.

Literatur:

- Arbeitsgruppe Informelles Lernen (2010): Jahresbericht 2009/2010. Eine Arbeitsgruppe im Rahmen des Instituts für Wissenschaft und Kunst (IWK). Wien.
- Baron, Sonja (2007): Das duale System der Berufsausbildung unter dem Einfluss der europäischen Berufsbildungspolitik. Entwicklungsprozesse und Herausforderungen, http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DocumentServlet/Document-18575/Dissertation_Sonja_C_Baron_final.pdf, S 157ff
- Bericht der Expertengruppe (2008): Konsolidierung der Stellungnahmen zum Konsultationspapier zum österreichischen Nationalen Qualifikationsrahmen (NQR).
- BMHS-Gewerkschaft (2008): Stellungnahme: Nationaler Qualifikationsrahmen. Feststellungen im Rahmen der NQR-Konsultation.
- Bülow-Schramm, Margret (2008): Nationaler Qualifikationsrahmen in Deutschland – Auswirkungen auf Hochschulen und Berufsbildung. In: Neß, Harry/Kimmig, Thomas: Kompendium zu aktuellen Herausforderungen beruflicher Bildung in Deutschland, Polen und Österreich. Vorarbeiten zu einem europäischen Handbuch, S 88-91.
- Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK) Abt. V/8 – Erwachsenenbildung (2008): Stellungnahme zum Konsultationspapier „NQR für Österreich“.
- Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK), Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWF) (2008): Konsultationspapier NQR, www.bmukk.gv.at/medienpool/15830/nqr_konpap_08.pdf
- Deißinger, Thomas (2008): Von Berufsprinzip bis Zertifizierungshoheit. Spannungsfelder auf dem Weg zum Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR). In: DIE Zeitschrift 2008/4, S 25-29.
- DGB (2005): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zum Konsultationsdokument „Der Europäische Qualifikationsrahmen – Ein Transparenz-Instrument zur Förderung von Mobilität und Durchlässigkeit“, 6.12.2005.

- DGB-Bundesvorstand Bereich Bildung, Qualifizierung, Forschung (2009): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Chancen und Risiken aus gewerkschaftlicher Sicht.
- Diekmann, Knut (2011): Wie viel Intransparenz vertragen die EU-Transparenzinstrumente? In: DIE, Zeitschrift für Erwachsenenbildung, 3/2011: DQR Herausforderung, S 43-44.
- Drexel, Ingrid (2005): Das Duale System und Europa. Ein Gutachten im Auftrag von ver.di und IG Metall.
- Drexel, Ingrid (2006): Europäische Berufsbildungspolitik: Deregulierung, neoliberale Reregulierung und die Folgen – für Alternativen zu EQR und ECVET. In: Grollmann, Phillip/Spöttl, Georg/Rauner, Felix (Hg.): Europäische Berufliche Bildung – eine Gestaltungsaufgabe. Münster.
- Drexel, Ingrid (2008): Berufsprinzip oder Modulprinzip? Zur künftigen Struktur beruflicher Bildung in Deutschland. In: Verband der Lehrerinnen und Lehrer an Berufskollegs NW: Berufskollegs stärken heißt die berufliche Bildung zu stärken. Krefeld.
- Ehrke, Michael (2006): Der Europäische Qualifikationsrahmen – eine Herausforderung für die Gewerkschaften, BWP 2/2006, S 18-23.
- Erler Ingolf (2009): Die allgemeine Erwachsenenbildung und der nationale Qualifikationsrahmen. Wien: ÖIEB.
- Erler, Ingolf (2009): Integration nicht berufsorientierter Erwachsenenbildung in den NQR. Wien: ÖIEB.
- Hanf, Georg/Luomi-Messerer, Karin/Rein, Volker (2009): Österreich und „gleichgesinnte“ Länder. Ergebnisse aus dem internationalen Projekt TransEQFrame. In: Markowitsch, Jörg: Der Nationale Qualifikationsrahmen in Österreich: Beiträge zur Entwicklung, S 21.
- Heß, Erik/Spöttl, Georg (2008): Kernberufe als Baustein einer europäischen Berufsbildung. In: BWP 4/2008, S 27-30, www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/show/id/1369.
- IG Metall Vorstand (2006): Modularisierung zerstört Strukturen ohne bessere aufzubauen oder Nur wer den Blick für das Ganze hat, wird das Ganze auch erkennen. Positionspapier der IG Metall zur aktuellen Modularisierungsoffensive des BMBF.
- IGM (2005): Auf der Suche nach Transparenz in der Europäischen Berufsbildung – Was ist ECVET und wie gehen wir damit um?
- Koreimann, Astrid/Hackl, Wilfried (2010): Nationaler Qualifikationsrahmen und Erwachsenenbildung, <http://erwachsenenbildung.at/themen/nqr>.
- Kuda, Eva/Strauß, Jürgen (2006): Europäischer Qualifikationsrahmen – Chancen oder Risiken für Arbeitnehmer und ihre berufliche Bildung in Deutschland? In: WSI Mitteilungen 11/2006, S 630-637.
- Kunze, Katharina (2008): Entwicklung und Etablierung europäischer Instrumente für die berufliche Bildung – Verlauf des europäischen Leistungspunktesystems.
- Kutscha, Günter (2007): Nationale Berufsbildungspolitik vor neuen europäischen Herausforderungen. Perspektiven progressiver Bildungsreform im Brügge-Kopenhagen-Prozess. In: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) NRW: Berufskollegtag 2007. 22. Februar 2007. Neue Anforderungen in der beruflichen Bildung in NRW. Essen 2007, S 33-50.
- L³Lab-Blog (2010): Online-Dokumentation der Tagung „Nationaler Qualifikationsrahmen (NQR) und Erwachsenenbildung. Risiken und Chancen“ am Bundesinstitut für Erwachsenenbildung, 09. und 10. Dezember 2009.
- Lattke, Susanne/Strauch, Anne (2011): Ein sektoraler Qualifikationsrahmen für die Weiterbildung. In: DIE, Zeitschrift für Erwachsenenbildung, 3/2011: DQR Herausforderung, S 39-42.
- Linten, Markus (2009): Literaturrecherche: Berufsprinzip/Beruflichkeit, www.kibb.de/cps/rde/xbcr/SID-3C5594CA-6371820E/kibb/Berufsprinzip.pdf.

- Löffler, Roland (2011): Ausbildungsinhalt, Anforderungsprofil oder berufliches Selbstverständnis. In: Schlögl, Peter/Dér, Krisztina: Berufsbildungsforschung. Alte und neue Fragen eines Forschungsfeldes, S 115-124.
- Markowitsch, Jörg/Schlögl, Peter/Schneeberger, Arthur (2006): Europäischer und nationaler Qualifikationsrahmen. Stellungnahmen zum Arbeitsdokument der Europäischen Kommission sowie erste Befunde für Österreich.
- Mayr, Thomas (2011): Leistungen und Perspektiven der Berufsbildung in Österreich. In: Gerhard Niedermair (Ed.), Trends und Zukunftsperspektiven beruflicher Aus- und Weiterbildung. Impulse, Perspektiven und Reflexionen. Linz: Trauner, S 135–152.
- Mayer, Stephanie/Staudecker, Eduard: The National Qualifications Framework in Austria – background, objectives and current state of implementation. In: Austrian education news 66, July 2011. BMUKK (ed.). www.bmukk.gv.at/medienpool/20994/aen_66.pdf.
- Meyer, Rita (2006): Besiegelt der Europäische Qualifikationsrahmen den Niedergang des deutschen Berufsbildungssystems? In: Büchter, Karin/Gramlinger, Franz (Hg.): Qualifikationsentwicklung und -forschung für die berufliche Bildung. bwp@ Ausgabe 11/2006. www.bpat.de/ausgabe11/meyer_bwpat11.pdf.
- Neß, Harry (2009): Stand und Erwartungen nationaler, supranationaler und internationaler Kompetenzfeststellung. Grundsätzliche Problemstellungen und Herausforderungen unter Einbeziehung der Diskussion um den Europäischen (EQR) und den Nationalen Qualifikationsrahmen (NQR). www1.abpaed.tu-darmstadt.de/arbeitsbereiche/ruetzel/studium_lehre/ws0910/kolloq/downloads.tud.
- Obidniak, Dorota (2008): Einschätzungen zur Erarbeitung des polnischen Qualifikationsrahmens. In: Neß, Harry/Kimmig, Thomas (Hrsg.): Kompendium zu aktuellen Herausforderungen beruflicher Bildung in Deutschland, Polen und Österreich. Vorarbeiten zu einem europäischen Handbuch, S 98-100.
- ÖGB (2008): Stellungnahme des Österreichischen Gewerkschaftsbundes zum „Konsultationspapier – Nationaler Qualifikationsrahmen für Österreich“, 4.7.2008.
- Schäfer, Tobias (2008): Die Konsolidierung des europäischen Berufsbildungsraumes. Die Berufsbildungspolitik der Europäischen Union im Kontext der Globalisierung und einer notwendigen Internationalisierung beruflicher Aus- und Weiterbildung.
- Schlögl, Peter (2008): Perspektiven des nationalen Qualifikationsrahmens in Österreich: Vertikale Durchlässigkeit und Anerkennung informellen Lernens. In: Neß, Harry / Kimmig, Thomas (Hrsg.): Kompendium zu aktuellen Herausforderungen beruflicher Bildung in Deutschland, Polen und Österreich. Vorarbeiten zu einem europäischen Handbuch, S 94-97.
- Schlögl, Peter (2009): „... die Speisekarte anstelle der Mahlzeit zu essen ...“. Der Qualifikationsrahmen und die Gefahr eines Irrtums der logischen Typisierung. In: Stock, Michaela (Hrsg.): Entrepreneurship-Europa als Bildungsraum-Europäischer Qualifikationsrahmen. Festschrift für Dieter und Gerwald Mandl, www.uni-graz.at/wipwww-13schloegl_speisekarte.pdf. Wien: Manz, S 141-150.
- Schlögl, Peter (2009b): Stand der Entwicklungsarbeiten des NQR in Österreich. Eine kritische Bestandsaufnahme, www.kibb.de/cps/rde/xbcr/SID-4D776243-0D3001ED/kibb/KS2011_TB3_Schloegl.pdf.
- Schlögl, Peter (2009c): Strategiepapier zur Integration des nicht-formalen Lernens in den künftigen nationalen Qualifikationsrahmen, i.A. des BMUKK.
- Schlögl, Peter (2011): Entität und Relation von Lernergebnissen als Herausforderung bei der Konstruktion von Qualifikationsrahmen. In: Gerhard Niedermair (Ed.), Trends und Zukunftsperspektiven beruflicher Aus- und Weiterbildung. Impulse, Perspektiven und Reflexionen. Linz: Trauner, S. 153–164.

- Schlögl, Peter/Neubauer, Barbara (2008): Herausforderungen und Chancen der EQR- und ECVET-Konzeptionen für das österreichische Qualifizierungssystem und gewerkschaftliche Bildungspolitik. Wien: ÖIBF.
- Spöttl, Georg (2006): Europäische Kernberufe – nach wie vor eine Perspektive für eine europäisierte Berufsbildung? In: Grollmann, Philipp/Spöttl, Georg/Rauner, Felix: Europäisierung beruflicher Bildung – eine Gestaltungsaufgabe.
- Wehmhörer, Uwe (2009): „Acht Stufen“ zum Deutschen Qualifikationsrahmen - DQR! Der Europäische und der Deutsche Qualifikationsrahmen werden nicht nur die berufliche Bildung verändern, Referatsunterlagen GEW-Berufsschultag.

Onlinequellen: Stand 10.11.2011

Anmerkungen

1. 510698-LLP-1-2010-1-DE-LEONARDO-LNW. Das Projekt vernetzt in 14 Ländern ArbeitnehmerInnenvertretungen und Bildungsanbieter und sensibilisiert hinsichtlich EQF (siehe www.eqf-pin.eu).
2. SEK (2005) 957, Brüssel 8.7.2005 bzw. siehe Markowitsch/Schlögl/Schneeberger 2006
3. siehe unter www.bmukk.gv.at/europa/eubildung/nqr/nqr_sn.xml
4. Dieses Korridordenken war als vereinfachendes Instrument anfangs hilfreich, widerspricht jedoch eigentlich der NQR-Grundidee, dass jede Qualifikation unabhängig vom Bildungsträger/Ausbildungsinput zu sehen ist.
5. Arbeitsgruppe Informelles Lernen 2010 (62)
6. www.lebenslanges-lernen.at/home/nationalagentur_lebenslanges_lernen/nqr_koordinierungsstelle
7. Vgl. Schlögl 2009c
8. Vgl. z.B. Wehmhörer (2009)

Zum Autor:

Norbert Lachmayr, seit 2003 wissenschaftlicher Projektleiter am österreichischen Institut für Berufsbildungsforschung (öibf). Inhaltliche Schwerpunkte sind berufliche Weiterbildung und Höherqualifizierung, berufliche Erstausbildung, benachteiligte Gruppen, NQR/ECVET.

WISO

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
 Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
 Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



Oberösterreich

BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
 1 ISW Publikationsverzeichnis
- Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)
 Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
 Volksgartenstraße 40, A-4020 Linz
 Tel. ++43/732/66 92 73
 Fax ++43/732/66 92 73 - 28 89
 E-Mail: wiso@akooe.at
 Internet: www.isw-linz.at