

Der Nationale Qualifikationsrahmen: aktueller Umsetzungsstand und Beurteilung

Thomas Mayr, 31.3.2016

1. Hintergrund / Ausgangslage

Das „Bundesgesetz über den Nationalen Qualifikationsrahmen“ (NQR-Gesetz) ist am 15. März 2016 in Kraft getreten. Damit wurde die **rechtliche Grundlage** geschaffen, um Qualifikationen (zertifizierte Bildungsabschlüsse) auf acht Qualifikationsniveaus zu klassifizieren. Durch die Etablierung von nationalen Qualifikationsrahmen (NQR) und deren Zusammenführung in einem Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) sollen die nationale und europäische Vergleichbarkeit von Qualifikationen erhöht werden.

Maßgeblich für die Klassifizierung sind sogenannte **Niveaudekriptoren**, die im Jahr 2008 von Rat und EU-Parlament als EU-Empfehlung verabschiedet wurden. Die Niveaudekriptoren sind allgemein gehaltene und abstrakte Beschreibungen von Lernergebnissen, unterteilt in „Kenntnisse“, „Fertigkeiten“ und „Kompetenz“ für jede Niveaustufe. Sie beinhalten keine Formalkriterien wie der Dauer des Bildungsprogramms, der Bildungsebene oder den Lernort (Schule, Universität etc.).

Mit Ausnahme der Zuordnung der Hochschulabschlüsse Bachelor, Master und PhD auf die Niveaustufen 6-8 gibt es **noch keine finalen Zuordnungen**. Im Zuge der Referenzierung des österreichischen NQR zum EQR wurden im Jahr 2012 allerdings bereits erste „Referenzqualifikationen“ definiert: Dies sind Lehrabschlüsse auf Niveaustufe 4, Meisterabschlüsse auf Niveaustufe 6 und einzelne Befähigungsprüfungen (Baumeister, Ingenieurbüros) auf Niveaustufe 7. Dabei handelt es sich aber **lediglich um erste Eckpunkte bzw. Hypothesen**.

Letztgültige Zuordnungen erfolgen erst auf Basis des im NQR-Gesetz definierten Zuordnungsverfahrens. Die wichtigsten Schul- und Ausbildungsabschlüsse sollen bis Ende 2018 zugeordnet werden. Dem NQR sollen auch sogenannte nicht-formale Qualifikationen zugeordnet werden, also Bildungsabschlüsse, die keine gesetzliche Basis haben und etwa von Erwachsenenbildungseinrichtungen wie den Wifis vergeben werden.

2. Das NQR-Gesetz

Das NQR-Gesetz definiert die **Ziele, Kriterien, die zuständigen Gremien und die Prozesse der Zuordnung** von Qualifikationen zu acht Niveaustufen. Ziele des NQR sind die Schaffung von Transparenz und die Förderung des lebenslangen Lernens (§1 (2) NQR-G).

Explizites Nicht-Ziel ist die Knüpfung von Berechtigungen an die Niveaustufe (§1 (3) NQR-G).

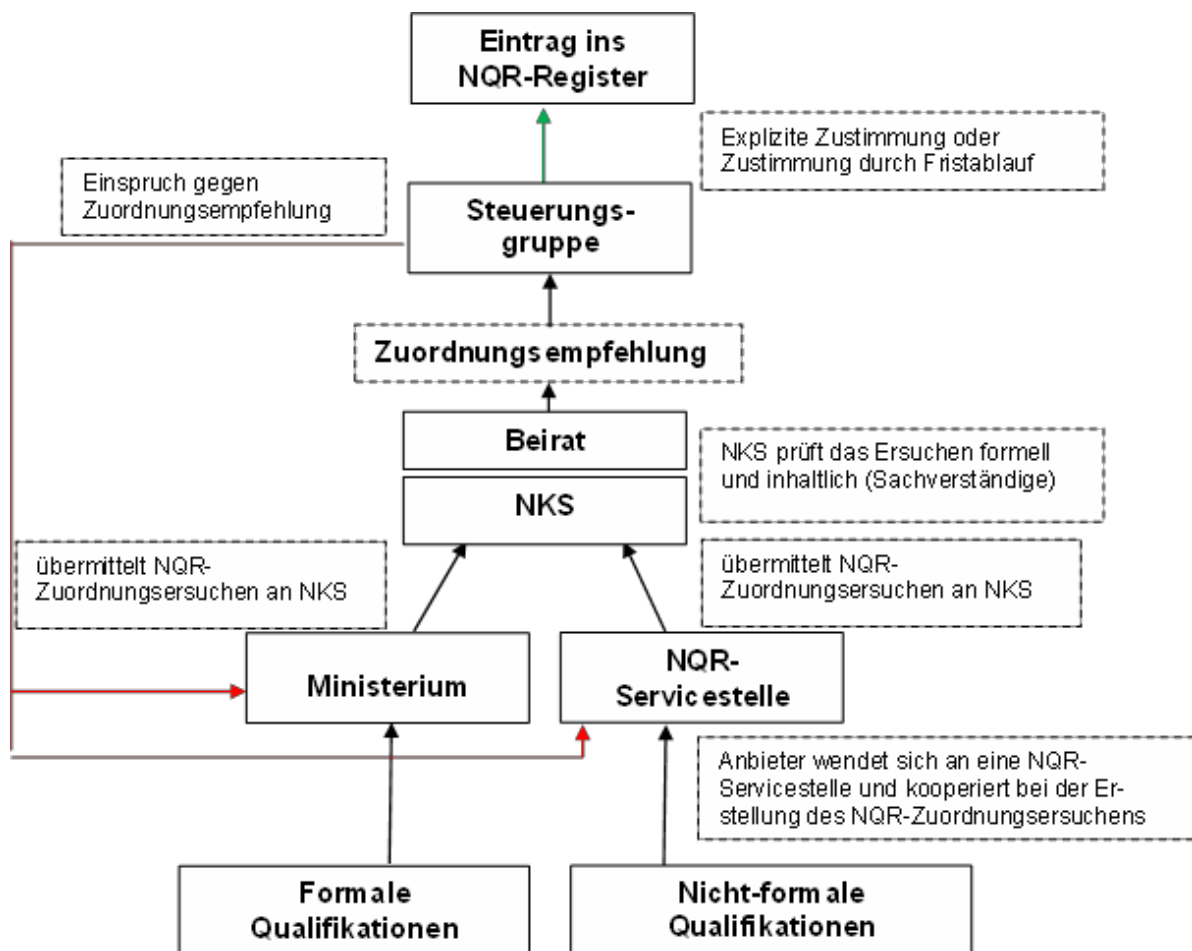
Das Gesetz unterscheidet in Bezug auf das Zuordnungsverfahren zwischen formalen, gesetzlich geregelten Qualifikationen (§ 8) und nicht-formalen, nicht gesetzlich geregelten Qualifikationen (§ 9). In beiden Fällen ist die Einreichung eines **Zuordnungsersuchens** mit einer ausführlichen Beschreibung der Qualifikation und ihrer Lernergebnisse an die nationale Koordinierungsstelle (NKS) notwendig. Antragsteller für formale Qualifikationen sind die für diese Qualifikationen zuständigen Bundesministerien oder Landesregierungen; Antragsteller für nicht-formale Qualifikationen sind im §10 definierte „NQR-Servicestellen“.

Dabei handelt es sich um vom BMBF im Einvernehmen mit dem BMFWF benannte Einrichtungen, die als intermediäre Stellen zwischen Anbieter nicht-formaler Qualifikationen (z.B. Wifis) und den NQR-Gremien fungieren sollen. Die nationale Koordinierungsstelle (NKS) unternimmt eine formale und inhaltliche Überprüfung. Die inhaltliche Beurteilung und Entscheidung über eine Zuordnungsempfehlung seitens der NKS erfolgt durch externe Gutachter und durch einen NQR-Beirat bestehend aus sieben Experten (§ 6). Die Zuordnungsempfehlung der NKS geht an die NQR-Steuerungsgruppe (§ 7), die mit 2/3 Stimmenmehrheit dagegen ein Veto einlegen kann.

Die Niveauzuordnungen erfolgen somit durch ein **Sachverständigenverfahren** und nicht durch einen Aushandlungsprozess. Dabei ist im Grunde noch alles offen. Allerdings dürften die bereits definierten Referenzqualifikationen oder auch Zuordnungsentscheidungen in anderen Ländern (z.B. die bereits getroffene Zuordnung der Meisterprüfung auf Niveaustufe 6 des deutschen Qualifikationsrahmens) zumindest implizit eine Rolle spielen.

Die **Einbeziehung und Rolle der WKÖ** ist im NQR-G indirekt definiert: Zwei Mitglieder des NQR-Beirats und sechs Mitglieder der NQR-Steuerungsgruppe werden durch den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen nominiert. Die WKÖ wird daher jedenfalls in der NQR-Steuerungsgruppe vertreten sein und wird in dieser Funktion auch Gutachter für die Verfahren vorschlagen können. In Bezug auf den NQR-Beirat bedarf es einer Abstimmung zwischen den Sozialpartnern, denn hier kann nur je ein Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter nominiert werden.

Abb.: Zuordnungsverfahren



3. Generelle Beurteilung

Der NQR ist aus Sicht der Wirtschaft ein bildungspolitisch wichtiges Instrument. Der für Österreich neue Ansatz besteht darin, dass Qualifikationen aus allen Bildungsbereichen einem einheitlichen Rahmen zugeordnet werden und damit eine prinzipielle Gleichwertigkeit von allgemeiner/akademischer Bildung und Berufsbildung zum Ausdruck gebracht wird. Damit erhalten von der Wirtschaft stark nachgefragte Abschlüsse der Berufsbildung und vor allem auch Abschlüsse der nicht gesetzlich geregelten Weiterbildung („nicht-formale Qualifikationen“) mehr Sichtbarkeit und damit eine höhere Attraktivität. Auch im Zuge internationaler Ausschreibungen kann der EQR/NQR Ansatz herangezogen werden, um die Qualifikationen von Mitarbeitern zu beschreiben.

4. Positive Aspekte und Nutzen des NQR im Detail

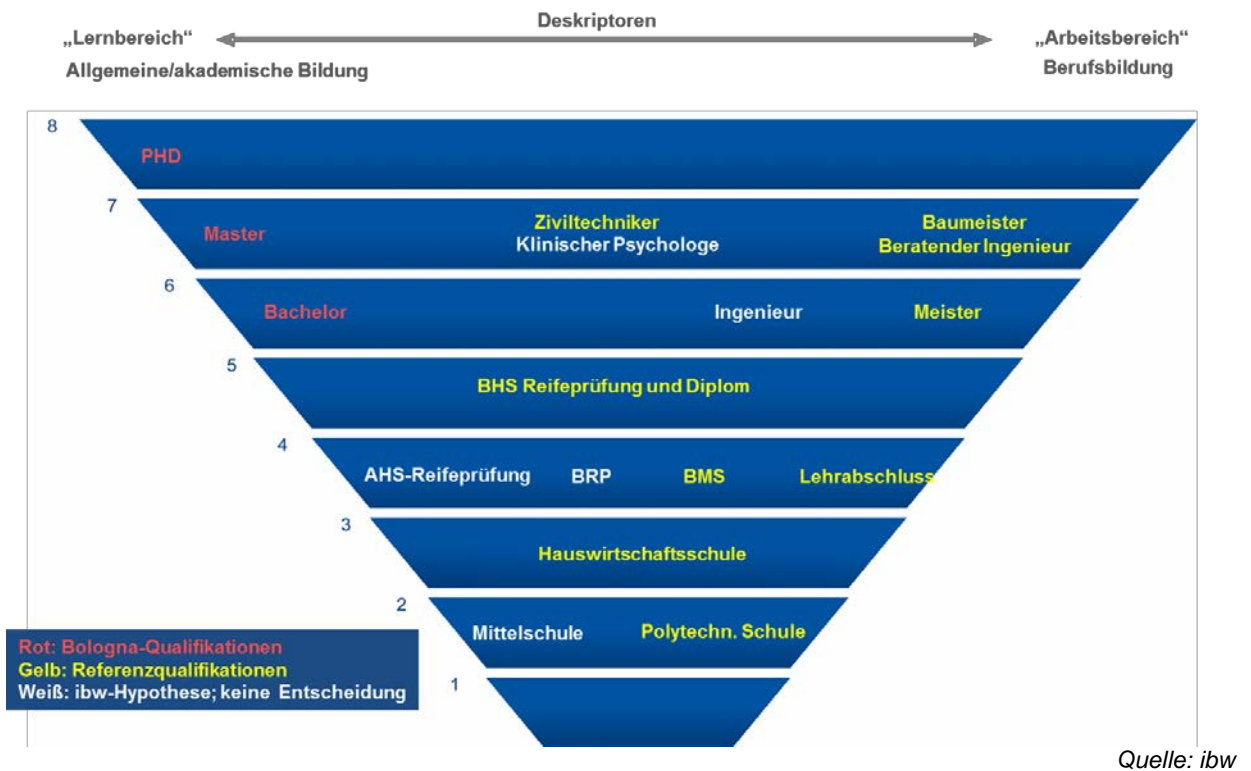
Die Verwendung von Lernergebnissen als Basis für die Klassifikation von Qualifikationen ist zu begrüßen. Die bisherigen Klassifikationssysteme (etwa das von der Statistik Austria verwendete System auf nationaler Ebene oder das international gebräuchliche ISCED-System) bilden die österreichische Qualifikationslandschaft nicht adäquat ab. Abschlüsse der höheren Berufsbildung, wie Meister und Befähigungsprüfungen, Bilanzbuchhalter-Abschluss, Abschluss der Pilotenausbildung, Abschluss der WIFI-Fachakademie und viele andere mehr werden in den derzeitigen Bildungsklassifikationen unvollständig oder gar nicht berücksichtigt. Dies führt nicht nur zu einer geringeren **Sichtbarkeit und Wertschätzung** dieser Abschlüsse in der öffentlichen Wahrnehmung, sondern auch zu einer beträchtlichen Unterschätzung der österreichischen Qualifikationsstärke, z.B. in Bezug auf einen vermeintlichen Rückstand Österreichs bei der „Akademikerquote“.

Hier soll der NQR Abhilfe schaffen: Der NQR soll die gesamte österreichische Qualifikationslandschaft abbilden. Der dem NQR zugrundeliegende Lernergebnisansatz sieht vor, Qualifikationen auf Basis dessen zu klassifizieren, was Lernende am Ende ihrer Ausbildung nachweislich wissen und tun können. Österreichische Bildungsabschlüsse werden damit im Ausland in ihrer Wertigkeit leichter verständlich. Das ist auch für Unternehmen relevant, etwa wenn im Zuge **internationaler Ausschreibungen** verlangt wird, die Qualifikationen der in einem Projekt eingesetzten Mitarbeiter zu beschreiben. Hier liefert der EQR/NQR Ansatz eine Alternative zur Bildungsklassifikation ISCED.

Durch den Lernergebnisansatz ist die Zuordnung von Qualifikationen von deren institutionellen „Herkunft“ entkoppelt. Dies eröffnet das **Potential einer neuen Perspektive** auf Qualifikationen, bei der die Wertigkeit von Bildungsabschlüssen nicht von institutionellen Prestigezuschreibungen bestimmt wird. Die Beschreibungen der einzelnen Niveaustufen („Niveaudeskriptoren“) beziehen sich gleichwertig auf „Lernbereiche“ und „Arbeitsbereiche“. Damit wird eine ganzheitliche und bildungssegmentübergreifende Klassifikation von Qualifikationen möglich. Da heißt aber auch, dass Qualifikationen mit sehr unterschiedlichen inhaltlichen Ausrichtungen bzw. Profilen auf dasselbe Niveau eingeordnet werden können. Sollte die Meisterprüfung tatsächlich der Niveaustufe 6 zugeordnet werden, würde damit eine **prinzipielle Gleichwertigkeit** zu einem Bachelor Abschluss signalisiert. Aus dieser Gleichwertigkeit in Bezug auf die Niveaustufe folgen allerdings keine wie auch immer gearteten Rückschlüsse auf eine Gleichartigkeit dieser Abschlüsse und in weiterer Folge auch **keine Berechtigungen, Titel oder sonstige Ansprüche**.

Dazu wurde vom ibw eine NQR-Darstellung entwickelt, die das Prinzip der Gleichwertigkeit bei gleichzeitiger Ungleichartigkeit von Qualifikationen visualisiert. Dabei wird die vertikale Stufung (Niveaus 1 bis 8) durch eine horizontale Dimension ergänzt.

Abb.: Darstellung des NQR als „Fächer“ zur Veranschaulichung des Prinzips der „Gleichwertigkeit, aber nicht Gleichartigkeit“



Erklärende Hinweise zur Fächer-Darstellung:

- Bologna-Qualifikationen: Diese umfassen die Hochschulabschlüsse. Sie sind auf Basis der EQR-Empfehlung bereits fix den Niveaus 6 bis 8 zugeordnet.
- Referenzqualifikationen: Diese Qualifikationen wurden zur besseren Illustrierung der mit den NQR-Niveaus verbundenen Deskriptoren im Zuge der NQR-Entwicklung definiert. Ihre Zuordnung ist jedoch noch nicht fix.
- ibw-Hypothese: Es handelt sich dabei um Qualifikationen, die vom ibw ohne jegliche präjudizierende Wirkung einem NQR-Niveau zugeordnet wurden.

Polytechn. Schule = Polytechnische Schule, BMS = berufsbildende mittlere Schule, BHS = berufsbildende höhere Schule, AHS = allgemeinbildende höhere Schule, BRP = Berufsreifeprüfung