

DGB Bundesvorstand
VB 02, Bildung, Qualifizierung, Forschung
Referat EU-Berufsbildung
Hans-Detlev Küller

07.12.2006
BIF-Kü/

Fragenkatalog zur Anhörung
"Europa entwickeln - berufliche Bildung gestalten

Entwicklung eines Europäischen und Nationalen Qualifikationsrahmens (EQR/NQR)"

Positionspapier des DGB

Block I

1. Wie bewerten Sie die wesentlichen Ziele, die mit der Einführung und Ausgestaltung eines EQR/NQR verfolgt werden? Können diese Ihrer Auffassung nach erreicht werden?

Antwort

Aus Sicht des DGB verbinden sich mit der Einführung gemeinsamer Instrumente für einen europäischen Bildungsraum die folgenden Ziele:

- gesellschaftliche Verantwortung für Bildungszugang und Bildungsinhalte,
- Zugang von Arbeitnehmern zu qualifizierter beruflicher Bildung,
- Stärkung der Rechte von Arbeitnehmern und ihrer Interessenvertretung, der Gewerkschaften,
- Stärkung und Ausbau breiter beruflicher Qualifizierung und umfassender beruflicher Handlungsfähigkeit (Berufsprinzip).

Qualifikationsrahmen als vertikal und horizontal strukturierte Schemata zur Beschreibung und Systematisierung existierender Qualifikationen sollen die oft unklaren relativen Wertigkeiten der einzelnen Bildungsgänge bzw. Abschlüsse und der ihnen entsprechenden Qualifikationen festlegen und damit Zugangsmöglichkeiten zu Bildungsgängen und Übergangsmöglichkeiten zwischen ihnen transparent machen.

Nach Auffassung des DGB war der ursprüngliche Vorschlag der EU Kommission (vom Sommer 2005) für einen EQR nicht hinreichend darauf ausgerichtet, diese Zielsetzungen zu verwirklichen. Die EU-Kommission führte in ihrem Konsultationsdokument eine Vielzahl weiterer Begründungen an: Erleichterung der Kommunikation zwischen Anbietern und Lernenden, Übersetzungssystem, gemeinsame Referenz für Qualitätssicherung, Referenz für die Entwicklung sektoraler Qualifikationen, Navigationsmöglichkeit für den einzelnen Bürger, Unterstützung für Bildungs- und Ausbildungsbehörden und -Einrichtungen, Referenz für Verfahren der Anerkennung, Rahmen für sektorale und branchenspezifische Organisationen und Verbände.

Diese Funktionen sind jedoch aus der Sicht des DGB zu ehrgeizig und nur sehr begrenzt tragfähig, die Gefahr eines deutlichen Missverhältnisses zwischen propagierten Zielen und dem Aufwand des Systems ist nicht von der Hand zu weisen. Lediglich die Zielsetzungen „Übersetzungssystem“, „gemeinsame Referenz für die Anerkennung der Bildungs-, Ausbildungs- und Lernergebnisse“ sowie „Unterstützung für Bildungs- und Ausbildungsbehörden“ dürften realistisch sein.

Wird bei entsprechender Umsetzung des EQR in jeweilige NQR durch die teilnehmenden Mitgliedstaaten eine größere Transparenz und Vergleichbarkeit von Qualifikationen erreicht, kann der EQR auch ein Instrument zur Mobilitätsförderung in der EU sowohl auf dem Arbeitsmarkt als auch im europäischen Bildungsraum sein. Insoweit hat der DGB einen EQR befürwortet.

Soweit ein EQR nicht weniger aber auch nicht mehr als ein Übersetzungsinstrument für die Kommunikation zwischen den nationalen Bildungssystemen behandelt wird, genügt dies vollkommen.

Von einem noch zu formulierenden NQR erwartet der DGB einen Beitrag zu mehr Gleichwertigkeit zwischen beruflicher Bildung im Vergleich zur schulischen bzw. akademischen Bildung. Die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten müssen durch leichtere Zugänge zum tertiären Bereich verbessert werden. Insgesamt geht es um mehr Chancengleichheit zwischen den verschiedenen Bildungssystemen.

2. Wie beurteilen Sie den Kommissionsentwurf zum Europäischen Qualifikationsrahmen bezüglich der verfolgten Ziele Transparenz, Durchlässigkeit und Kompetenzorientierung von Qualifikationen?

Antwort

Soweit der EQR sich auf diese Ziele beschränkt, wird er vom DGB befürwortet.

3. Wird der EQR seinem bildungsübergreifenden Anspruch gerecht?

Antwort

Ja, denn er bezieht sich explizit auf in allen Bildungsbereichen erworbene Kompetenzen.

4. Welche Nutzen ziehen Bildungsanbieter, Lernende, Beschäftigte, Arbeitssuchende und Unternehmer aus dem geplanten EQR?

Antwort

Eine größere Transparenz und Vergleichbarkeit von Qualifikationen – sofern über den EQR in Verbindung mit den NQR erreichbar - kann ein wichtiges Instrument zur Mobilitätsförderung darstellen. Daraus zieht vor allem der wachsende Teil von Auszubildenden, Studierenden und Arbeitnehmern Nutzen, der bereit ist, in einem anderen Land (weiter) zu lernen bzw. zu arbeiten.

5. Ist die im Kommissionsentwurf vorgenommene Trennung zwischen Kenntnissen, Fertigkeiten sowie persönlichen und fachlichen Kompetenzen zweckmäßig?

Antwort

Die auf Lernergebnissen basierende Beschreibung der 8 EQR-Referenzniveaus macht es möglich, Qualifikationen nach Inhalt und Profil und nicht ausschließlich nach Methoden und Formen des Angebots zu vergleichen.

Der ursprüngliche Vorschlag der EU Kommission (vom Sommer 2005) sah hierzu bei der **horizontalen Strukturierung** durch sog. „Deskriptoren“ vor, die persönlichen und fachlichen „Kompetenzen“ stärker zu untergliedern. Dies erschien überkomplex und wurde dementsprechend – auch vom DGB - kritisiert. Es war deshalb – unabhängig von der Definition der Deskriptoren im Einzelnen – auf jeden Fall anzustreben, zu einem geringeren Komplexitätsgrad zu gelangen. Dies ist mit dem vorliegenden Vorschlag gelungen.

Allerdings ist es entscheidend, wie in einem NQR die jeweiligen Kompetenzen definiert werden. Der DGB hatte in diesem Zusammenhang deshalb zum Vorentwurf für einen EQR vorgeschlagen, die Beschreibung der Kompetenzen nicht ausschließlich auf das Prinzip der „learning outcomes“ abzustellen, sondern domänenspezifisch Kompetenzen zu beschreiben. Anderenfalls wäre zu befürchten, dass Lernen ohne gesellschaftliche Planung und Verantwortung und ohne gesellschaftspolitisch-emanzipatorische Zielsetzungen vorgenommen wird. Die reine Outcome-Orientierung berücksichtigt nicht, dass die Qualität von Lernergebnissen vor allem davon abhängt, wie vorhergehende Lernprozesse gestaltet werden. Die Beurteilung von Lernergebnissen gibt alleine keine Auskunft über die Qualität der Lernprozesse. Aus gewerkschaftlicher Sicht muss ein NQR daher so gestaltet werden, dass die Auswahl und Bestimmung von Lerninhalten und die Gestaltung von Lernprozessen gleichgewichtig neben der Orientierung an Lernergebnissen stehen.

Sofern man – wie die Gewerkschaften - an einer die Persönlichkeitsentwicklung und soziale Verantwortung einbeziehenden Beruflichkeit festhalten will, muss der Kompetenzbegriff¹ neben beruflichen auch personale und gesellschaftliche Dimensionen beinhalten, um berufliche Handlungsfähigkeit² und persönliche Entwicklung unter Einschluss von Planungs- und Entscheidungsfähigkeit abbilden zu können.

Von diesem Verständnis von Kompetenzen muss nunmehr nach Auffassung des DGB bei der Umsetzung des EQR in einen NQR ausgegangen werden. Die von der EU-Kommission geforderte Kompatibilität zwischen EQR und NQR könnte zwar als ausschließliche Orientierung des NQR am Outcome-Prinzip interpretiert werden. Eine solche einseitige Festlegung ist aber nach Auffassung des DGB nicht zwingend und gefährdet überdies den Ansatz der Beruflichkeit.

Deshalb ist zu fordern, dass in einem NQR die den nationalen Akteuren gegebenen Spielräume ausgeschöpft werden. Dabei ist sicher zu stellen, dass berufliche Handlungskompetenz ebenso eine reflexive Handlungsfähigkeit³ beinhaltet, die den Vollzug

¹ Unter dem allgemeinen Begriff „Kompetenz“ sind zunächst Fähigkeiten, Wissen, Einstellungen und Werte zu verstehen, deren Erwerb, Entwicklung und Verwendung sich auf die gesamte Lebenszeit eines Menschen beziehen. Die Kompetenzentwicklung wird aus der Perspektive des Subjekts, seiner Fähigkeiten und Interessen sowie seiner sozialen Verantwortung gesehen. Die Herausbildung von Kompetenzen erfolgt in der Arbeits- und Lebenswelt durch individuelle und kollektive Lern- und Entwicklungsprozesse in unterschiedlichen Lernarten und Lernformen.

² Der engere Begriff „berufliche Kompetenz“ bezieht sich auf Fertigkeiten, Methoden, Wissensbestände, Qualifikationen und Einstellungen, die die Basis für das fachliche und soziale Arbeitshandeln des Einzelnen bilden. Die berufliche Handlungskompetenz wird als Einheit von Fach-, Sozial- und Humankompetenz definiert. Andere Kompetenzbegriffe wie Methodenkompetenz, Lernkompetenz und kommunikative Kompetenz sind Teil dieser drei übergeordneten Kompetenzdimensionen.

³ Reflexive Handlungsfähigkeit in der Arbeit heißt, sowohl über die Strukturen und Umgebungen als auch über sich selbst im Prozess der Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle von Arbeitsaufgaben zu reflektieren. Reflexivität meint dabei die bewusste, kritische und verantwortliche Einschätzung und Bewertung von

von Arbeitshandlungen unter weitgehender Mitbestimmung und Partizipation in der Arbeit und in Unternehmungen ermöglicht. Die reflexive Handlungsfähigkeit als Selbstreflexivität und strukturelle Reflexivität ist dementsprechend in den Deskriptoren aufzunehmen. Bezugspunkte sind hierbei ganzheitliche Arbeitsaufgaben, Anforderungen des Arbeitsmarktes unter dem Aspekt langfristiger Verwertbarkeit, Mitwirkung an betrieblichen und gesellschaftlich-sozialen Prozessen und Bindung der individuellen Entwicklung an individuelle und gesellschaftliche Wertvorstellungen.

6. Wie bewerten Sie den Europäischen Qualifikationsrahmen im Hinblick auf die geplante Einführung eines Europäischen Leistungspunktesystems (ECVET)?

Antwort

Eine Antwort hierauf ist solange nicht verlässlich möglich, wie ein ECVET noch nicht vorliegt. Zwar könnten EQF und ECVET insofern als Einheit betrachtet werden, als der EQR das Fundament ist und das Kreditpunktesystem ECVET darauf aufbauen soll. Andererseits ist die Ausgestaltung des ECVET noch völlig offen, ebenso, ob es überhaupt beschlossen wird.

7. Wie sollte sichergestellt werden, dass der EQR mit dem im Rahmen des Bolognaprozesses entwickelten Qualifikationsrahmen für den Europäischen Hochschulraum (EHEA-QF) kompatibel ist?

Antwort

Aus Sicht des DGB muss sich die Beschreibung von Niveaustufen an bestehende und weiter zu entwickelnde Berufsabschlüsse anlehnen. Sie sollen auf berufliche Handlungskompetenz unter Berücksichtigung von Bildungsabschlüssen bezogen sein. Auch die Hochschulausbildung ist auf berufliche Handlungsfähigkeit zu beziehen. Bei der Formulierung von Deskriptoren muss darauf geachtet werden, dass sich ihnen Lernergebnisse, die in unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems und Beschäftigungssystems erzielt und klassifiziert werden, gleichermaßen zuordnen lassen.

8. Wie schätzen Sie den Stand der Diskussion und der Entwicklung eines EQR in anderen EU-Ländern ein?

Antwort

Da der EQR als Verständigungsinstrument dienen soll, muss nach einem Zeitraum von einigen Jahren eine Evaluation stattfinden, in der alle Elemente des EQR nach den bis dahin gemachten Erfahrungen überprüft und ggf. verändert werden können. Deshalb hatte der DGB vorgeschlagen, einen EQR zunächst in einer mehrjährigen Testphase zu erproben und dies durch eine geeignete Plattform auf EU-Ebene zu begleiten und zu überwachen, in der auch die auf nationaler Ebene maßgeblichen Akteure bzw. Sozialpartner einzubeziehen sind. Entsprechend den dabei gemachten Erfahrungen sollen sodann alle Elemente des EQR überprüft und bei Bedarf neu formuliert werden.

Diese Position hat in der bisherigen Diskussion auf der EU-Ebene Widerhall gefunden. Zum aktuellen Stand der Debatte in den übrigen Mitgliedstaaten liegen dem DGB neben den frei zugänglichen Informationen auf der Homepage der Europäischen Kommission

keine spezifischen Informationen vor.

Block II

1. Bedarf es einer Verständigung auf ein Glossar von allgemeinverbindlich akzeptierten Definitionen für Lernen, Lernergebnisse, Qualifikationen und Kompetenzen, um die erworbenen Kompetenzen und Qualifikationen vergleichbar und verwertbar zu machen und wie könnte sie ggf., zustande kommen?

Antwort

Ja, zu diesem Ergebnis gelangten auch die in der BIBB-AG zum NQF mitwirkenden Vertreter der Sozialpartner.

2. Sind die vorgesehenen Niveaustufen ausreichend? Sind die Niveaustufen eindeutig definiert und klar voneinander abgegrenzt?

Antwort

Der DGB hatte zum Vorentwurf für einen EQR vorgeschlagen, den Grad der Differenzierung und Hierarchisierung zu beschränken. Ziel sollte es sein, nicht zu viel Niveaustufen zu definieren.

Die gegenwärtige Planung – 8 Niveaustufen – ist wohl als durchsetzbarer Kompromiß anzusehen und stellt aus der Sicht des DGB die Obergrenze dar.

3. Welche Probleme sehen Sie vor dem Hintergrund, dass die berufliche Ausbildung in der EU überwiegend schulisch erfolgt, bei der Einstufung der deutschen Berufsausbildung in das vorgesehene Niveaustufensystem?

Antwort

Im EQR werden Lernergebnisse als Kombination von Kenntnissen, Fertigkeiten und Kompetenzen definiert. Da der EQR alle Qualifikationen auf allen Ebenen und sowohl akademische wie berufliche Qualifikationen abdeckt, wird der jeweilige Anteil dieser drei Elemente von Qualifikation zu Qualifikation unterschiedlich sein. Eine Validierung von Lernprozessen, die außerhalb formaler Aus- und Weiterbildungseinrichtungen erfolgen, für die Beschreibung von Qualifikationsniveaus ist zentrales Element für eine faire Einstufung der deutschen Berufsausbildung.

Nach Auffassung des DGB war der ursprüngliche Vorschlag der EU Kommission (vom Sommer 2005) für einen EQR nicht hinreichend darauf ausgerichtet, eine faire Einordnung von Abschlüssen der dualen Berufsbildung zu gewährleisten, da die Formulierung des seinerzeit als Tabelle 2 beigefügten Anhangs suggerierte, die Niveaustufen 5 bis 8 seien für Kompetenzen, die im Rahmen von Hochschulabschlüssen erworben werden, reserviert. Dies ist im neuen Vorschlag korrigiert worden, nunmehr ist klargestellt, dass auch

nichtakademisch erworbene Kompetenzen in Stufen oberhalb Level 5 auftauchen können. Insofern ist einem wichtigen Anliegen der Gewerkschaften entsprochen worden. Allerdings wird es bei der Umsetzung in einen NQR darauf ankommen, dieses Prinzip auch durchzuhalten.

4. Wird Berufserfahrung ausreichend berücksichtigt, um eine höhere Niveaustufe zu erreichen?

Antwort

Ja, sofern auf nationaler Ebene bewährte Formen beruflicher Qualifizierung und umfassender beruflicher Handlungsfähigkeit (Berufeprinzip) gewahrt bleiben und bei der Umsetzung des EQR in einen NQR das Prinzip der gesellschaftlichen Verantwortung in der beruflichen Bildung, wie sie aus gewerkschaftlicher Sicht unabdingbar ist, beachtet wird ,

5. Wie sollte ein EQR/NQR ausgestaltet werden, so dass er auch sozialen, migrations- und geschlechtsspezifischen Unterschieden gerecht wird?

Antwort

Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht sowohl bei der Definition von Kompetenzen als auch der Niveaustufen geschlechtsspezifische Unterschiede nicht vor, von entsprechenden Überlegungen ist im DGB jedenfalls nichts bekannt.

6. Wie können EQR und NQR mit dem dualen System und dem Berufskonzept kompatibel gemacht werden?

Antwort

Siehe Antwort zu Fragen I 5 sowie II 3 und 4 .

Im Übrigen gilt generell, dass Gleichwertigkeit und Durchlässigkeit von Berufsbildung und Hochschule im Rahmen der nationalen Bildungspolitik umgesetzt werden muss. Von einem EQR gleichsam eine Garantie für eine entsprechende Umsetzung zu verlangen, würde die Spielräume der Akteure verkennen.

7. Welche Möglichkeiten und Gefahren können sich aus der Umsetzung eines EQR/NQR für neue, innovative und nicht etablierte Bildungs- und Qualifikationswege ergeben?

Antwort

Im Vorschlag der EU-Kommission werden Aussagen zu möglichen Implikationen eines EQR auf die Strukturen nationaler Bildungssysteme nicht gemacht. Speziell für Deutschland, dessen Berufsbildungssystem durch die Vermittlung ganzheitlicher Qualifikationen und gesellschaftlich eingebundener Institutionen gekennzeichnet ist, ist allerdings wegen der gemessen an Größe und Reichweite speziellen Ausformung des dualen Berufsbildungssystems ein besonderes Augenmerk auf mögliche implizite und ungewollte Auswirkungen zu richten.

Dies gilt speziell hinsichtlich einer möglichen Modularisierung von Ausbildungsgängen, in deren Folge unerwünschte Entwicklungen eintreten könnten, etwa für das Berufsprinzip, das System ganzheitlicher Ausbildung und die Vermittlung beruflicher Handlungsfähigkeit.

Der EQR erzwingt allerdings keineswegs, wie vereinzelt befürchtet wird, eine Modularisierung des dualen Systems.

8. Welche – ggf. weiteren – Probleme sehen Sie bei der Schaffung eines Nationalen Qualifikationsrahmens?

Antwort

Im weiteren Verlauf der Debatte um einen NQR sind die Implikationen auf die Strukturen nationaler Bildungssysteme zu untersuchen. Dabei stellen sich insbesondere folgende Fragen:

- a) nach welchen Kriterien sollen kompetenzorientierte Prüfungen erfolgen,
- b) wie werden Experten für Prüfungen in Arbeitssituationen sowie die Feststellung, Validierung und Bewertung der Lernergebnisse informeller Lernprozesse ausgewählt,
- c) wer kommt für die Kosten für Erfassung, Validierung und Zertifizierung von Lernergebnissen aufkommen
- d) welche Rolle sollen Sozialpartner und betriebliche Arbeitnehmervertretungen bei der Definition von Units und Prüfungssituationen und bei der Erfassung, Validierung und Zertifizierung von Lernergebnissen spielen.

9. Wie kann sichergestellt werden, dass ein EQR/NQR Rückkopplungsmechanismen enthalten, die den Anforderungen an ein lernendes System nachkommen?

Antwort

Der Vorschlag zum EQR sieht eine Überprüfung vor. Entscheidungen über die Verknüpfung einer nationalen oder sektoralen Qualifikation auf den EQR sollen veröffentlicht werden. Ein weiteres wichtiges Element zur Rückkoppelung ist die Einrichtung eines europäischen Beratungsgremiums, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern aller Länder, die mit dem EQR arbeiten.

Block III

1. Wie bewerten Sie die Handhabbarkeit für Unternehmen, insbesondere für kleinere Betriebe?

Antwort

Der DGB hat zum Vorentwurf für einen EQR darauf hingewiesen, dass es für die praktische Umsetzung des EQR - und damit seine Funktionsfähigkeit - erforderlich sein wird, auf nationaler Ebene die durch den Qualifikationsrahmen erfassten Bildungsabschlüsse und Qualifizierungsmaßnahmen anhand der Deskriptoren ergebnisorientiert zu beschreiben, um eine Zuordnung zu ermöglichen und diese für alle verständlich nachvollziehbar darzustellen. Dies wird erhebliche Anstrengungen aller Akteure erfordern.

2. Bedarf es hinsichtlich der Handhabbarkeit des Rahmens einer mehrjährigen Erprobungsphase?

Antwort

Ja, s.o. Antwort zu I 8 bzw. II 8.

Da der EQR nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission im Hinblick auf seine Brauchbarkeit für die Erarbeitung des NQR als mehrjährige Erprobungsphase organisiert sein soll, ist es konsequent, auch für den zu erarbeitenden NQR eine entsprechende Erprobungsphase vorzusehen. Dabei darf es nicht nur um die Erprobung der technischen Handhabbarkeit gehen. Es ist ausdrücklich eine Weiterentwicklung, Revidierbarkeit und Evaluation vorzusehen.

3. Sehen Sie in der Einführung eines Europäischen Qualifikationsrahmens in Verbindung mit der geplanten Einführung eines Europäischen Leistungspunktesystems einen Schritt in Richtung Modularisierung der Berufsausbildung?

Antwort

Zur - gegenwärtig noch – Spekulation betr. mögliche Verbindungen zum ECVET vgl. Antwort zu I 6.

Zur möglichen Fragmentierung komplexer, umfassender Qualifikationen in einzelne Module ist nochmals darauf hinzuweisen, dass dies nur vereinzelt befürchtet wird. Der EQR erzwingt keineswegs eine Modularisierung des dualen Systems.

4. Gibt es Ihrer Meinung nach Interessenskonflikte zwischen einerseits den Hochschulen, die eher nach Zeitkriterien der Ausbildung bewerten wollen, und andererseits der Wirtschaft, die eher eine outcomeorientierte Bewertung vorzieht? Wenn ja, wie lässt sich dieser Interessenkonflikt lösen?

Antwort

Über den EQR bzw. NQR werden Berufsbildungsinhalte unabhängig davon erfasst, ob sie in Schule, Betrieb oder Hochschule erworben wurden.

Auch die Hochschuleseite orientiert sich mittlerweile eher an einer outcomeorientierten Bewertung. Dies ist durch eine Modifikation des ECTS umzusetzen.

5. Besteht Ihrer Meinung nach die Gefahr einer zunehmenden Bürokratisierung im Bildungssystem, wenn zukünftig alle einzelne Qualifikationen gemäß dem Vorschlag der EU-Kommission von einer zuständigen Stelle bewertet und zertifiziert werden? In welcher Form kann die Qualitätssicherung gewährleistet werden und welche Institutionen (öffentlich oder privat) sollen dies leisten?

Antwort

Für entsprechende Spekulationen sieht der DGB keinen Raum. Gemäß dem Vorschlag der EU-Kommission sollen keineswegs alle einzelne Qualifikationen von einer zuständigen Stelle bewertet und zertifiziert werden. Vgl Empfehlung 5 des Vorschlags.

6. Welche Rolle sollen in Zukunft das BIBB und die Tarif- und Sozialpartner spielen?

Antwort

Für in der Berufsbildung erworbene Kompetenzen bzw. Qualifikationen ist nach Auffassung des DGB der Hauptausschuss des BIBB eine geeignete Plattform, da die auf nationaler Ebene maßgeblichen Akteure bzw. Sozialpartner einzubezogen sind.

7. Welche Mechanismen und Verfahren sind für die Umsetzung des NQR in einem föderalen System notwendig?

Antwort

Dem Vernehmen nach wird zwischen dem BMBF und der KMK über die notwendige Vorgehensweise beraten.