



Der Europäische Qualifikationsrahmen – Bewertung durch die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft

► Die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft haben den Entstehungsprozess des Vorschlags für einen Europäischen Qualifikationsrahmen intensiv begleitet und sich in ausführlichen Konsultationen mit politischen Entscheidungsträgern, den Sozialpartnern und der Fachöffentlichkeit über dieses Thema auseinandergesetzt. Sie haben gemäß dem derzeitigen Wissens-, Diskussions- und Entwicklungsstand auf die im Konsultationsdokument gestellten Fragen gezielt geantwortet und sich zum Arbeitspapier der EU-Kommission „Auf dem Weg zu einem Europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen“ mit einer eigenen Stellungnahme¹ positioniert.



SONJA BRUNNER

Mitarbeiterin der Abteilung Berufliche Bildung des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH), Berlin



FRIEDRICH HUBERT ESSER

Prof. Dr., Leiter der Abteilung Berufliche Bildung des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH), Berlin



PETER-WERNER KLOAS

Dr. rer. pol., Dipl.-Volksw.-Betriebsw., Mitarbeiter der Abteilung Berufliche Bildung des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH), Berlin

Mit ihrer Arbeitsunterlage hat die EU-Kommission einen ersten, umfassenden Aufschlag für einen Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) gemacht und alle Akteure aus Europa zur Rückmeldung bis zum 31.12.2005 aufgerufen. Durch die sog. „Kompetenzorientierung“ soll ein neuer und gerechterer Ansatz für mehr Transparenz und Vergleichbarkeit von Qualifikationen in Europa verfolgt werden. Kernstück ist ein „Referenzrahmen“ mit acht Niveaustufen, die auf Lernergebnissen basieren. Aufgrund seiner großen Komplexität wurde die Entwicklung eines europäischen Leistungspunktesystems für die berufliche Bildung zurückgestellt. Sie soll baldmöglichst nachgereicht werden.

Position der deutschen Wirtschaft zum EQR-Vorschlag der EU-Kommission

Die Ziele, die mit der Einführung eines EQR verfolgt werden, werden grundsätzlich von der deutschen Wirtschaft mitgetragen. In einer Präambel zur Beantwortung des EU-Fragenkatalogs legen die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft jedoch dar, dass essenzielle Bedingungen erfüllt sein müssen, damit ein Qualifikationsrahmen überhaupt Akzeptanz in der Wirtschaft und bei seinen Nutzern finden kann. Das heißt, ein EQR wird nur dann gelingen, wenn er am Bedarf der Wirtschaft und am Nutzen für die Unternehmen ausgerichtet ist und die im Folgenden dargelegten und erläuterten zehn Prämissen erfüllt.

Die Lesbarkeit der in den verschiedenen Bildungssystemen erworbenen Kompetenzen muss tatsächlich verbessert werden – im Unterschied zu bisherigen Initiativen.

Diese Prämisse bedeutet, dass es einen „Paradigmenwechsel“ in der Berufs- und Hochschulbildung geben muss. Für mehr Transparenz von Qualifikationen in Europa reicht es nicht aus, nur Bildungsabschlüsse und -bezeichnungen zu vergleichen. Um eine aussagefähige und gerechte Vergleichbarkeit herzustellen, muss die erworbene Kompetenz (Lernergebnisse)

im Vordergrund stehen, nicht aber der absolvierte Bildungsweg oder Bildungsbereich. Wir hatten dies in eigenen Überlegungen und Konzepten mit der Formel ausgedrückt: „Es ist entscheidend, was jemand kann, und nicht, wo und wie jemand etwas gelernt hat.“

Der Vorschlag der EU-Kommission hat zwar die richtige Richtung eingeschlagen und den Ansatz der Kompetenzorientierung aufgegriffen, allerdings nicht konsequent. An einigen Stellen ist deutlich nachzubessern, damit das Konzept stringent und lückenlos ist und auch eine „Bildungssystemgerechtigkeit“ gewährleistet wird. Das gilt insbesondere für die Auswahl der „richtigen“ (aussagefähigen) „Deskriptoren“ zur Beschreibung von Kompetenz und Lernergebnissen als auch für den Zuschnitt eines hierarchisch aufgebauten Stufenschemas für die Einsortierung von Kompetenzen.

Der EU-Vorschlag ist bei den unteren Niveaustufen stark und bei den oberen Stufen vergleichsweise gering ausdifferenziert. Somit werden die Bildungsbereiche unterschiedlich abgebildet und gewichtet. Es gilt, eine gerechte Abgrenzung von Kompetenzstufen zu finden.

Beruflicher Kompetenzerwerb muss auf allen Niveaustufen angemessen berücksichtigt werden (Gleichwertigkeit allgemeiner und beruflicher Bildung).

Hinter dieser Prämisse steht das Problem, dass formale Bildungswege und -strukturen die individuell erworbene Kompetenz nicht gerecht abbilden. Bisher werden ausschließlich „Input-Faktoren“, in der Regel Lernzeiten und Lernorte, für einen formalen Vergleich hergenommen. In einem von rein schulischen Systemen dominierten Europa wird die deutsche praxisnahe berufliche Aus- und Weiterbildung meist minderwertig zu ihrer tatsächlichen Leistungsfähigkeit eingestuft, insbesondere dann, wenn es sich um duale Aus- und berufliche Fortbildungsgänge handelt, die in anderen Systemen hochschulisch organisiert sind.

Wir sind davon überzeugt, dass gerade das ganzheitliche Erfahrungslernen im täglichen Arbeitsprozess eine effiziente Lernform ist und zudem zur Heranbildung von genau jenen Fachkompetenzen gebraucht wird, die das Beschäftigungssystem nachfragt. Daher muss ihm auch ein entsprechender Stellenwert auf allen Niveaustufen des EQR eingeräumt werden. Die deutsche Wirtschaft unterstützt daher den kompetenzorientierten Ansatz, um einerseits eine bessere Verortung der praxisnahen Ausbildung und andererseits die Aufwertung ihres Stellenwertes gegenüber der Hochschulbildung zu erwirken.

Ferner ist eine angemessene Berücksichtigung beruflichen Kompetenzerwerbs zur Förderung des lebenslangen Lernens dringend erforderlich. Dahinter steht vor allem der Gedanke, vorhandene Kompetenzen sichtbar und nutzbar zu

machen und individuellen Lernaufwand effizient zu gestalten. Doppelter Lernaufwand durch Wiederholung von bereits Gelerntem muss vermieden werden.

Bedarfsorientierte Lernangebote zeichnen sich durch mehr Flexibilität und offene Zugänge aus. Das heißt, Übergänge zwischen der beruflichen und akademischen Bildung müssen flexibler und transparenter gestaltet werden: Nicht allein formale Zugangsregeln, wie z. B. das Abitur, sondern die (nachgewiesene) Kompetenz der Bewerber sollen über den Zugang zum Studium und über die Anrechnung von Vorleistungen entscheiden. Umgekehrt müssen auch Studienleistungen den Zugang zur beruflichen Weiterbildung gewährleisten und zeitverkürzend angerechnet werden.

Die Förderung beruflicher Handlungsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit muss die Hauptfunktion des EQR sein.

Die Wirtschaft in Europa muss ihre Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit steigern. Dieses Ziel wird seit 2000 durch den so genannten „Lissabon-Prozess“ von allen EU-Mitgliedsstaaten verfolgt. Um es zu erreichen, brauchen die Unternehmen dafür einerseits qualifizierte Fachkräfte, die ihre Kompetenzen den sich wandelnden Arbeitsmärkten anpassen können. Im Mittelpunkt jeder Form von Aus- und Weiterbildung in Europa muss daher eine praxisorientierte Qualifizierung stehen. Ferner wird die Wirtschaft in Zukunft (aufgrund des durch den demografischen Wandel bedingten Fachkräftemangels) darauf angewiesen sein, alle vorhandenen Kompetenzen nutzbar zu machen. Andererseits ist Beschäftigung die Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe und Prosperität. Daher muss der EQR den Bezug zum europäischen Arbeitsmarkt stärker herausstellen. Kompetenzen sollten mit Blick auf Beschäftigungsfähigkeit formuliert werden. Dies kann erreicht werden, indem die Deskriptoren auf berufliche Handlungsfähigkeit ausgerichtet sein und beschäftigungsnahe Qualifizierungsprozesse abbilden können.

Der EU-Vorschlag verfolgt auch hier den richtigen Ansatz, indem er die berufliche Handlungsfähigkeit in den Deskriptoren unterbringt. Allerdings wird der Kompetenzansatz (bzw. der Ansatz, Lernergebnisse zu beschreiben) nicht konsequent durchgehalten, sondern es wird immer wieder auf Lernortbezeichnungen und formale Abschlüsse zurückgegriffen, insbesondere auf den oberen Niveaustufen, die hauptsächlich durch akademische (kognitive) Deskriptoren beschrieben sind.

Die Architektur des EQR muss stringent und lückenlos sein – das bedeutet eine konsequente Orientierung an Lernergebnissen („Outcome-Orientierung“).

Die deutsche Wirtschaft setzt sich für ein ganzheitliches Konzept ein, das alle Bildungsbereiche umfasst und die starren Grenzen zwischen den Teilbereichen überwindet.

Dabei darf nicht ausschließlich in nationalen Bildungssystemen gedacht werden, mit dem alleinigen Ziel, die bestehenden Qualifikationen naturgetreu abzubilden. Es muss eine differenzierte und systematische Ordnung der Niveaustufen geben, die sich an der Entwicklung von Kompetenz entlang einer üblichen Bildungsbiografie, nicht aber an formalen Abschlüssen orientiert. Dazu müssen die Niveaustufen eindeutig und klar voneinander abgrenzbar sein. Zwei Aspekte spielen hierbei eine Rolle:

a) Die Zahl und die Abgrenzung der Niveaustufen

Der EQR soll ein Qualifikationsrahmen sein, der auf das Lebenslange Lernen abstellt. Dies muss sich sowohl in der Anzahl der Niveaustufen als auch in einer angemessenen Verteilung der Niveaustufen widerspiegeln. Eine Acht-Stufen-Systematik ist angemessen, nicht aber der Zuschnitt der einzelnen Stufen.

Im Vorschlag der EU-Kommission stehen sich vier Stufen für eine Basisqualifizierung und vier Stufen für die gesamte Zeit der Erwerbstätigkeit bzw. Weiterbildung gegenüber.

Um aber dem Lebenslangen Lernen und der Berufserfahrung Rechnung zu tragen, sollte die achte (höchste) Niveaustufe nicht allein durch formale Qualifikationen in akademischer und beruflicher Bildung, sondern nur mit ergänzender Berufserfahrung erreicht werden können.

Daran schließt sich die Forderung der Wirtschaft an, dass prinzipiell jedes Niveau über unterschiedliche Bildungswege erreichbar sein muss. Es darf keine „automatische Reservierung“ von Niveaustufen für die akademische Bildung geben.

b) Die Deskriptoren

Mit den vorgesehenen Deskriptoren sollen die für eine Niveaustufe typischen Lernergebnisse beschrieben werden. Der Vorschlag der EU-Kommission weist jedoch eine deutliche Schwäche bei der Bestimmung der Deskriptoren auf, die mit folgenden Nachteilen zusammenhängt:

- Der Kommissionsvorschlag unterteilt Kompetenzen in Kenntnisse, Fertigkeiten und persönliche und fachliche Kompetenz. Diese Trennung ist künstlich-theoretisch (und nicht klar abgrenzbar).
- Die gewählten Deskriptoren sind schwer nach objektiven, allgemein nachvollziehbaren Kriterien oder einheitlichen Verfahren messbar (z. B. Selbstständigkeit, soziale, ethische oder Kommunikationskompetenz). Die Einschätzung von Kompetenz basiert auf einer subjektiven und punktuellen Wahrnehmung.

Um diese Nachteile zu beseitigen, sollten die Deskriptoren „Kenntnisse“ und „Fertigkeiten“ um den Kompetenzbegriff erweitert werden. Zudem sollte ein quantitativer Deskriptor zur Objektivierung eingeführt werden – d. h. ein Leistungspunktesystem.

Die Spitzenorganisationen der deutschen Wirtschaft haben hierzu einen Vorschlag vorgelegt, der die Niveaustufen nach dem Aufbau beruflicher Handlungskompetenz systematisch konstruiert und differenziert.² Die Deskriptoren kennzeichnen dabei berufliche Handlungssituationen, für deren Bewältigung bestimmte Kompetenzen erforderlich sind.

Der EQR muss für seine Nutzer handhabbar sein – d. h., dass die Deskriptoren zur Beschreibung von Kompetenz valide und einfach nachvollziehbar sind.

Der EU-Kommissionsvorschlag benötigt eine Vielzahl von Haupt- und Unterdeskriptoren, um Kompetenzen zu beschreiben. Wenn Kurse, Bildungsgänge, Zeugniserläuterungen etc. mit diesen Deskriptoren beschrieben werden müssten, wäre der Aufwand immens und damit der Mehrwert (Transparenz) mehr als zweifelhaft. Ferner müssen die Mitgliedsstaaten dafür Sorge tragen, ihre jeweiligen Kompetenzen und Qualifikationen transparent darzustellen. Die vorhandenen EU-Transparenzinstrumente (z. B. das EU-Bildungsportal „PLOTEUS“) könnten hierfür genutzt werden.

Die Deskriptoren müssen so formuliert sein, dass sie für eine nationale Umsetzung keinerlei Restriktionen beinhalten.

Der EQR hat für den einzelnen Lernenden, Lehrenden und das einzelne Unternehmen nur eine indirekte Funktion („Meta-Rahmen“). Die Zuordnung von Qualifikationen geschieht über die nationalen Qualifikationen und Systeme. Die Vorkehrungen für ein Funktionieren des EQR in der Praxis müssen daher von den Nationalstaaten – unter Beibehaltung der etablierten nationalen Prozesse und Zuständigkeiten – getroffen werden.

Für Deutschland und die berufliche Bildung heißt dies beispielsweise, dass die Unterlegung von einzelnen Qualifikationen mit Kompetenzen sowie die folgende Zuordnung zu einem Referenzniveau im Rahmen der Ordnungsarbeit von den beteiligten Parteien, den Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie den Ministerien, vorgenommen werden müssen.

Die Ganzheitlichkeit von Qualifikationen muss gewahrt und deren Atomisierung darf nicht gefördert werden. Das Berufsprinzip darf nicht in Frage gestellt werden.

Aus Sicht der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft ist wichtig, dass auf die Ganzheitlichkeit von Qualifikationen unter Einschluss des Erfahrungslernens im Arbeitsprozess abgestellt wird. Dieses Erfahrungslernen kann nicht in kleinteiligen Lerneinheiten, z. B. durch Aufspaltung in einzelne Tätigkeiten (Atomisierung), akkumuliert werden. Nur auf diese Weise ist eine echte Identifikation des Einzelnen mit seiner Qualifikation (Beruf) möglich. Darüber hinaus ist eine ganzheitliche Basisqualifikation eine notwendige Voraussetzung für das lebenslange Lernen.

Es muss ein *einheitliches Verständnis der Begrifflichkeiten* zugrunde liegen. So gehen wir u. a. davon aus, dass Qualifikationen (Kompetenzbündel) durch eine ganzheitliche Prüfung der zuständigen Stelle festgestellt und zertifiziert werden.

Ob diese Prämisse in Europa umgesetzt werden kann, ist fraglich. Wir wollen mit dieser Forderung darauf aufmerksam machen, dass es weder in Deutschland noch in Europa einen einheitlichen Kompetenzbegriff etc. gibt. Mit einer einheitlichen Definition ist es oftmals nicht getan, denn das dahinter liegende Verständnis reflektiert das jeweilige Bildungssystem. Die Mitgliedsstaaten sollten für die Erläuterung der jeweiligen Verwendungsverständnisse mehr Sorge tragen.

Freiwilligkeit und gegenseitiges Vertrauen müssen die maßgeblichen Umsetzungs- und Ausgestaltungsprinzipien für den EQR sein.

Wir betonen den Grundsatz der freiwilligen Anwendung des EQR. Für seine Umsetzung und Akzeptanz in der Praxis ist die Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner von zentraler Bedeutung. Sie sind das Bindeglied zur nationalen und lokalen Wirtschaft, die für die Akzeptanz des EQR entscheidend ist. Die erprobten und allgemein unterstützten nationalen Zuständigkeiten und Regelungsbefugnisse müssen weiterhin ihre Gültigkeit behalten.

Ferner könnte die Einführung eines Leistungspunktesystems, das alle Niveaustufen des Qualifikationsrahmens umfasst, mehr Vergleichbarkeit schaffen und damit einen essentiellen Beitrag zu gegenseitigem Vertrauen zwischen den einzelnen Bildungsbereichen leisten.

Der Einführung des EQR muss eine *Phase der Erprobung, Evaluation und Revision* vorausgehen.

Die Möglichkeiten der nationalen Umsetzung eines EQR sollen durch nationale, regionale sowie sektorale Projekte erprobt werden, um das Konzept auf Schwächen zu überprüfen. Die Fragestellung solcher Projekte sollte insbesondere folgende Aspekte berücksichtigen:

- Bietet ein EQR für die Anwender (Unternehmen, Bildungsträger, zuständige Stellen) einen zusätzlichen Nutzen, und ist er für sie handhabbar?
- Leistet ein EQR einen direkten Beitrag zur Förderung von Transparenz, Mobilität und Durchlässigkeit?
- Welche Implikationen hat eine Ausweitung für das nationale Bildungssystem?
- Wie läuft das Zusammenspiel zwischen EQR und einem möglichen nationalen Rahmen (NQR)?

Ungelöste Fragen

Der Vorschlag der EU-Kommission lässt einige zentrale Fragen offen, für die es gilt, Antworten zu finden, u. a.

- *Wie können sektorale Initiativen sinnvoll eingebunden werden?*

Hinzuweisen ist auf die Gefahr, dass nationale und übernationale Qualifikationsrahmen einzelner Wirtschaftssektoren (Branchen) in Konkurrenz zu nationalen (staatlichen) Qualifikationsrahmen geraten können.

- *Wie können non-formal und informell erworbene Qualifikationen eingebunden werden?*

Der EQR soll dazu dienen, auch informell und non-formal erworbene Kompetenzen sichtbar zu machen. Nähere Ausführungen gibt es nicht. Der Kommissionsvorschlag spricht vom Anspruch des Individuums auf Kompetenzfeststellung, und es werden Beratungs-, Orientierungs- und Informationsleistungen vorausgesetzt.

- *Wie könnte eine sinnvolle Qualitätssicherung aussehen?*

Der Kommissionsvorschlag befürwortet eine Reihe von Qualitätssicherungsmaßnahmen, darunter auch gemeinsame Ziele und Standards sowie externe Prüforgane. Es könnte sein, dass hieraus zusätzliche Aufgaben auf EU-Ebene abgeleitet werden. Dies widerspricht dem im EU-Papier betonten Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens und würde den bürokratischen Aufwand erhöhen.

Fazit und Ausblick

Die angeführten Kritikpunkte geben die Richtung vor, in der Änderungen am EQR-Vorschlag vorgenommen werden müssen. Bei den unterschiedlichen Interessen aller am europäischen Konsultationsverfahren beteiligten Staaten ist nicht zu erwarten, dass sich die Vorstellungen der deutschen Wirtschaft eins zu eins umsetzen lassen. Für die Zukunftsfähigkeit unseres Bildungssystems ist einerseits von Bedeutung, dass wir uns weiterhin am Entwicklungsprozess des EQR beteiligen, damit die europäischen Vorgaben für weitere nationale Prozesse weitestgehend stimmen. Andererseits müssen wir uns mit der Entwicklung eines nationalen (deutschen) Qualifikationsrahmens auseinandersetzen, um für das deutsche Bildungssystem wichtige Vorgaben, die europäisch nicht durchsetzbar sind, national abzusichern. Der Hauptausschuss des BIBB wird sich deshalb ebenfalls mit einem NQR befassen. Der ZDH und die anderen Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft werden diesen Prozess intensiv begleiten. ■

Anmerkungen

- 1 *Stellungnahme der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft (BDA, BDI, BGA, DBV, DIHK, HDE, ZDH) zur Arbeitsunterlage der EU-Kommission „Auf dem Weg zu einem europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (vom 8. 7. 2005)“, Berlin, 15. 11. 2005. www.kwb-berufsbildung.de/pdf/2005_EQF_Stellungnahme.pdf*
- 2 *Berufliche Bildung für Europa: Europäischer Qualifikationsrahmen (EQF) und Leistungspunktesystem (ECVET) – Position/Modell der Wirtschaft 03/2005. www.kwb-berufsbildung.de/pdf/2005_Positionspapier_EQF_ECVET.pdf.*