

Wöhlerstraße 19
10115 Berlin

T: +49 (0) 30 / 27 87 40 94
F: +49 (0) 30 / 27 87 40 96
www.fzs.de
info@fzs.de

fzs | Wöhlerstraße 19 | 10115 Berlin

Ausschuss für Bildung, Forschung und
Technologiefolgenabschätzung

Deutscher Bundestag

**Stellungnahme des freien Zusammenschlusses von
studentInnenschaften
(fzs) zur Sachverständigenanhörung „Europa entwickeln – berufliche
Bildung gestalten Entwicklung eines Europäischen und Nationalen
Qualifikationsrahmens (EQR/NQR)***

Berlin, 08.12.2006

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?**

Der freie Zusammenschluss von studentInnenschaften begrüßt die formulierten Ziele der Erhöhung der Transparenz und der Durchlässigkeit der Bildungssysteme sowie der Ermöglichung vielfältiger individueller Lernwege durch die Einbeziehung informellen Lernens. Es kommt nun auf die konkrete Ausgestaltung des zu erarbeitenden Europäischen und Nationalen Qualifikationsrahmens an, ob diese Ziele auch tatsächlich erreicht werden können. Eine wichtige Voraussetzung für die Erhöhung der Durchlässigkeit unserer Bildungssysteme ist eine breite Debatte, die AkteureInnen unterschiedlicher Bildungswege gleichberechtigt einbezieht. Auf der Grundlage isolierter Diskussionen, in denen etwa für die Hochschulseite bereits ein Qualifikationsrahmen vorgelegt wurde, ohne dass eine gemeinsame Diskussion mit den Vertreterinnen und Vertretern aus dem Bereich der Berufsbildung stattgefunden hätte, sind die formulierten Ziele dagegen nicht erreichbar.

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

Die gesamte Debatte um die Schaffung eines Europäischen Qualifikationsrahmens war leider eher technischer Natur und verlief relativ intransparent. Es wurde versäumt, die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen auf breiter Basis in einem diskursiven Prozess einzubinden und hierdurch Akzeptanz für das neue Instrument zu schaffen. Umso wichtiger ist es,

Der freie Zusammenschluss von studentInnenschaften (fzs) ist der überparteiliche Dachverband von Studierendenvertretungen in Deutschland. Mit rund 90 Mitgliedshochschulen vertritt der fzs über eine Million Studierende in Deutschland. Der fzs ist Mitglied in ESIB – The National Unions of Students in Europe und in der International Union of Students (IUS).

diesen Fehler bei der Erarbeitung eines Nationalen Qualifikationsrahmens nicht zu wiederholen, sondern eine breite Debatte unter gleichberechtigter Einbeziehung der verschiedenen Bildungsbereiche und der jeweiligen Interessenvertretungen zu ermöglichen.

3. Wird der EQR seinem bildungsübergreifenden Anspruch gerecht?

Der Europäische Qualifikationsrahmen ist als bildungsbereichsübergreifender Rahmen angelegt. Das begrüßen wir ausdrücklich. Häufige Stimmen, dass bestimmte Niveaus des Qualifikationsrahmens für akademische Abschlüsse reserviert seien, stimmen uns allerdings skeptisch. Es kommt wesentlich auf die Ausgestaltung auf nationaler Ebene an, ob der bildungsbereichsübergreifende Anspruch tatsächlich eingelöst werden kann. Dies kann nur gelingen, wenn alle Beteiligten gleichberechtigt an der Gestaltung des gemeinsamen Rahmens mitdiskutieren können. Als Voraussetzung für eine solche Debatte muss in Deutschland der bereits verabschiedete Qualifikationsrahmen für den Hochschulbereich wieder zur Disposition gestellt werden.

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

Für die Lernenden kann ein Qualifikationsrahmen zusätzliche Bildungs- und Berufseinstiegsmöglichkeiten schaffen, indem er die Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Bildungsphasen, Bildungsinstitutionen sowie zwischen Berufs- und Qualifikationsphasen erhöht. Zusätzliche mögliche Bildungswege und eine allgemeine Erhöhung der Durchlässigkeit des Bildungssystems können einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung des gesamtgesellschaftlichen Bildungsniveaus und zum Abbau von sozialer Ungleichheit leisten.

Wir sehen auf der anderen Seite allerdings die Gefahr, dass Qualifikationsbeschreibungen im Qualifikationsrahmen so unkonkret bleiben, dass die Interpretationsmacht der Teilbereiche des Bildungssystems kaum angetastet wird. Strukturelle Undurchlässigkeiten würden so nicht mehr als Ergebnisse eines reformbedürftigen Bildungswesens betrachtet, sondern als Ausdruck von individuellen "Fähigkeitsunterschieden" legitimiert.

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

Der Kommissionsentwurf ist Ausdruck der leider zu technisch geführten und damit zu spezialisierten Debatte. Es wurde hier versäumt, die Begriffe in einer gesamtgesellschaftlichen Debatte mit Inhalten zu füllen. Stattdessen herrscht hier ein unklares Begriffsdickicht, das weder für Lernende noch für Lehrende hinreichend verständlich ist. Zudem bleibt ungeklärt, was bei Einstufungsinconsistenzen geschieht, wenn also ein Absolvent in eine hohe Einstufung im Bereich Kenntnisse erfährt, aber beispielsweise bei den persönlichen oder fachlichen Kompetenzen eher niedrig eingestuft wird. Eine inhaltlich fundierte Verbindung hin zu Kompetenzfeldern findet bislang nicht statt.

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

Die Erfahrungen, die wir an den Hochschulen mit der Einführung eines Kreditpunktesystems (ECTS) gemacht haben, illustrieren, dass die

Einführung eines Qualifikationsrahmens ein wichtiger Schritt ist, um Kreditpunktsysteme in der Tat als Instrumente zur Erhöhung von Mobilität und Durchlässigkeit nutzbar zu machen. Wenn Kreditpunkte vergeben werden, aber die Anerkennung und Einordnung der Kreditpunkte unreguliert bleibt, können die formulierten Ziele nicht erreicht werden. Es ist an den Hochschulen im Gegenteil zu beobachten, dass die kleinteilige Definition von Prüfungsmodulen die Anerkennung andersartiger, aber gleichwertiger Qualifikationen sogar erschwert. Aus diesen Erfahrungen sollte gelernt werden. Die Erarbeitung von Qualifikationsrahmen darf sich daher nie an der Abgrenzung, sondern muss sich an der Anerkennung von Qualifikationen als Leitmotiv orientieren.

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

Wir halten es für falsch, dass für den Hochschulbereich ein isolierter Qualifikationsrahmen vorgelegt wurde. Eine Kompatibilität kann ausschließlich erreicht werden, wenn eine gemeinsame bildungsübergreifende Diskussion erfolgt. Diese Notwendigkeit muss für die Erarbeitung des Nationalen Qualifikationsrahmens beachtet werden. Der isoliert vorgelegte Nationale Qualifikationsrahmen für den Hochschulbereich ist zurückzunehmen; in einer gemeinsamen Diskussion ist stattdessen ein bildungsbereichsübergreifender Qualifikationsrahmen zu erarbeiten. Vertreterinnen und Vertreter aus der beruflichen Bildung und aus der Hochschule müssen sich dazu gleichberechtigt verständigen.

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?

Selbstverständlich bedarf es einer Verständigung über allgemeinverbindliche Definitionen, die für den europäischen Qualifikationsrahmen elementar sind. Dabei muss allerdings klar sein, dass es sich hier nicht um objektive Definitionen handeln kann, sondern um politisch verhandelte Begriffsbestimmungen. Aus Sicht des fzs ist es daher von zentraler Bedeutung, dass an diesen Debatten alle gesellschaftlichen Gruppen als gleichberechtigten PartnerInnen beteiligt sind. Nur so kann es gewährleistet werden, dass sich nicht ausschließlich privatwirtschaftliche Interessen bei den Begriffsdefinitionen durchsetzen.

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

Die im Europäischen Qualifikationsrahmen vorgesehenen acht Niveaustufen sind mehr als ausreichend. Jede weitere Niveaustufe würde die Möglichkeiten zur Durchlässigkeit mindern und die Situation des ohnehin schon hochselektiven Bildungssystems weiter verschlechtern, indem weitere Hierarchieebenen und damit Bildungshürden aufgebaut werden.

Wir kritisieren an den vorgelegten acht Niveaustufen außerdem, dass die Hälfte der Niveaustufen einen klaren Hochschulbezug aufweisen soll. Eine aktive Suche nach Gemeinsamkeiten akademischer und nichtakademischer Bildungswege ist hier offensichtlich bislang nicht erfolgt.

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?

Die konkrete Einordnung der Kompetenzen wird im Rahmen des Nationalen Qualifikationsrahmens erfolgen. Hier muss man sich der Tradition der verschiedenen Bildungsbereiche in Deutschland bewusst sein: Anders als in anderen europäischen Ländern, in denen die berufliche Bildung überwiegend schulisch erfolgt und häufig einen engen Bezug zur akademischen Bildung aufweist, finden die Diskussionen über die duale Berufsausbildung und die akademische Bildung in Deutschland traditionell isoliert voneinander statt. Im Zuge der Erarbeitung eines Nationalen Qualifikationsrahmens bietet sich nun die Chance, diese Spaltung zu überwinden. Dies setzt aber die Bereitschaft aller Beteiligten voraus, tatsächlich zu einer gemeinsamen Diskussion und zum Abbau tradierter Hierarchien zu kommen.

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

Im bisherigen Bildungssystem wird die Berufserfahrung eines Menschen nur sehr unzureichend gewürdigt. Dies zu ändern muss ein zentrales Ziel insbesondere der Schaffung eines nationalen Qualifikationsrahmens mit seinen Niveaustufen sein. Eine bundesweit einheitliche Regelung für den Hochschulzugang aus der beruflichen Bildung wurde von den Koalitionsparteien im Koalitionsvertrag angekündigt und ist längst überfällig.

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

Aus migrationspezifischer Sicht ist vor allem die verbesserte Möglichkeit zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen zu nennen. Damit diese Möglichkeit auch tatsächlich genutzt wird, muss die internationale Perspektive nicht nur in die Erarbeitung des Europäischen Qualifikationsrahmens einfließen, sondern auch in die Erarbeitung des Nationalen Qualifikationsrahmens aktiv einbezogen werden.

Aus der Erfahrung an den Hochschulen bei der Umstellung der Studiengänge auf das zweistufige Bachelor/Master-System ist bekannt, dass es vor allem Frauen sind, die ihr Studium bereits nach dem Bachelor beenden, wenn keine generelle Durchlässigkeit ins Masterstudium sichergestellt ist. Aus geschlechtsspezifischer Sicht ist deshalb darauf hinzuwirken, dass der Nationale Qualifikationsrahmen Durchlässigkeit sichert und nicht neue Hürden aufbaut. Nur auf diesem Weg kann auch soziale Ungleichheit abgebaut werden, wobei insbesondere die Durchlässigkeit zwischen akademischen und beruflichen Bildungswegen in den Blick genommen werden muss.

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

Das in den Debatten der Beruflichen Bildung in Deutschland verankerte Konzept der Beruflichkeit umfasst neben fachlichen und sozialen Kompetenzen auch eine umfassende berufliche Handlungsfähigkeit, welche selbstreflexive und gesellschaftskritische Elemente einschließt. Hier entsteht ein Konflikt mit Debatten im Rahmen der EU, welche stark auf eine unmittelbare wirtschaftliche Verwertbarkeit erworbener Qualifikationen fokussieren. Die Debatten um den Europäischen und Nationalen Qualifikationsrahmen müssen diese Engführung des Bildungsbegriffes

überwinden, um zu einem tragfähigen Konzept der Beruflichkeit beizutragen statt dieses zu demontieren.

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

Aus den Erfahrungen, die wir an den Hochschulen bei der Modularisierung von Studiengängen gemacht haben, weisen wir auf das Problem hin, dass es durch eine falsch verstandene Modularisierung - die sich durch Abschottung und Überspezialisierung auszeichnet - nicht zu mehr, sondern sogar zu weniger Durchlässigkeit kommt. Dieser Effekt muss bei der Erarbeitung eines Nationalen Qualifikationsrahmens dringend vermieden werden. Nur wenn die einzelnen Module tatsächlich Teil eines Gesamtsystems sind und jeweils der Anschluss und die Öffnung an folgende Module sichergestellt ist, kann es zu einer verstärkten Durchlässigkeit und zu einer innovativen Gestaltung der Bildungsbiographien kommen. In ein durchlässiges, auf die Anerkennung auf unterschiedlichen Wegen erworbener Kompetenzen orientiertes Niveaustufensystem kann dazu beitragen, innovative Bildungskonzepte zu fördern.

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

An den Hochschulen betrachten wir zurzeit mit Sorge, dass der Zugang zu Bildung immer weiter eingeschränkt wird. Exemplarisch zeigt sich das an den zunehmenden Zulassungsbeschränkungen von Studiengängen sowie an den etablierten Hürden vom Bachelor in den Master. Ein Bildungssystem, das in dieser Art und Weise Bildungsmöglichkeiten einschränkt, steht aus unserer Sicht im Widerspruch zu den erhofften Zielen eines Nationalen Qualifikationsrahmens.

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

Aus unserer Sicht ist es hierzu erforderlich, dass die jeweils verantwortlichen Stellen in öffentlicher Verantwortung liegen und demokratisch organisiert sind. Nur wenn aus allen Bildungsbereichen Vertreterinnen und Vertreter gleichberechtigt in die Diskussionen mit einbezogen sind, kann die erforderliche breite Debatte statt finden, um EQR und NQR zu lernenden Systemen zu machen.

Block III

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

Zunächst einmal ist es mit Sicherheit nicht Aufgabe der Studierenden auf die Unternehmensperspektive zu achten. Wenn es gelingt ein in sich schlüssiges, transparentes und durchlässigkeitsförderndes Gesamtkonzept zu entwickeln, an dem natürlich alle Interessensvertretungen bei der Genese mitwirken, dann ist es aus unserer Sicht akzeptabel und handhabbar für alle Beteiligten.

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

Eine "Erprobungsphase" lehnen wir ab. Stattdessen ist es notwendig, sich der Herausforderung zu stellen und unter Einbindung aller SozialpartnerInnen ein schlüssiges, transparentes und durchlässiges Gesamtkonzept zu entwickeln. Dieser so entwickelte nationalen Qualifikationsrahmen soll selbstverständlich nicht als statisch sondern als dynamisches Konzept betrachtet werden, bei dem regelmäßig die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen überprüft werden und gegebenenfalls das Konzept angepasst wird.

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?

Wenn es gelingt ein schlüssiges Gesamtkonzept zu entwickeln, bei dem unter anderem eine Zerstückelung von Ausbildung zu kleinen Ausbildungsmodulen verhindert wird. Dann kann die Einführung eines Qualifikationsrahmens in die Richtung Modularisierung der Berufsausbildung gesehen werden.

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?

Es besteht in der Tat ein Interessenkonflikt. Wobei die Gefahr besteht, dass dieser Interessenkonflikt einseitig zu Gunsten der Wirtschaft aufgelöst wird. Die gesellschaftlich zu präferierende Lösung dieses Gegensatzes besteht in einem gesamtgesellschaftlichen Diskurs über die grundlegenden Erfordernisse an (Aus-)Bildung und eben auch eine Debatte über die Ziele von (Aus-)Bildung. Aus Sicht des fzs präferieren wir den Erwerb von Kenntnissen und Fertigkeiten als elementar die dem einzelnen Menschen in einer demokratisch verfassten Gesellschaft handlungsfähig werden lassen. Dieser Erwerb von Fähigkeiten benötigt eben auch Zeit und Freiräume zur Entfaltung.

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?

Wir schlagen vor, dass für die Qualitätssicherung sowohl das Bundesinstitut für Berufsbildung als auch der Akkreditierungsrat verantwortlich gemacht werden. Beide Institutionen sollen zum einen für die jeweiligen Bereiche der beruflichen und der akademischen Bildung die Einzelheiten des Qualifikationsrahmens ausarbeiten als auch einen gemeinsamen Ausschuss einrichten, der die Gesamtverantwortung für die Erarbeitung und Weiterentwicklung des Nationalen Qualifikationsrahmens trägt und sichert, dass die unterschiedlichen Bildungsbereiche zusammen geführt werden und Durchlässigkeit gesichert wird. Wir fordern die Bundesregierung dazu auf, die entsprechenden Initiativen zu ergreifen, um dieses Gremium einzurichten.

Damit der Akkreditierungsrat diese Aufgabe erfüllen kann, muss er grundlegend demokratisiert werden. Es kann nicht sein, dass die Organisationen der Berufspraxis oder der Studierenden ihre Vertreterinnen und Vertreter nicht selbstständig benennen können. Zudem kritisieren wir,

dass die Studierenden mit nur zwei Mitgliedern in dem Gremium viel zu gering vertreten sind.

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

Siehe Frage 5

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

Nachdem im Zuge der Föderalismusreform die Entscheidungskompetenzen lediglich noch für die berufliche Bildung bzw für Zugang zu Hochschulen und die Ausgestaltung der Hochschulabschlüsse beim Bund liegt und alle anderen Kompetenzen in die Zuständigkeiten der Länder übergegangen sind ist es hier notwendig, dass der demokratische Diskurs das Mittel der Wahl ist. Dieses Verfahren ist den momentan vorherrschenden Entwicklung der Installierung von straff geführten Entscheidungsstrukturen und undemokratisch zusammengesetzten Entscheidungsgremien entgegenzusetzen. Ein Zusammenbringen der Ebenen wie in Beantwortung der Frage 5 ist zu bevorzugen.

Steuernummer: 27/665/33012

Kontoverbindung:
Kto.-Nr.: 82 46 400
Bank für Sozialwirtschaft
BLZ 370 205 00
IBAN
DE05 3702 0500 0008 2464
00
BIC BFSWDE33XXX

Eingetragen im Amtsgericht
Berlin-Charlottenburg
Registernr.: 25220 Nz