

DQR quo vadis?

Vor zehn Jahren verständigten sich Bund, Länder und Sozialpartner auf eine gemeinsame Position zur Umsetzung eines Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR), mit dem erstmals die Gleichwertigkeit von akademischer und beruflicher Bildung festgestellt wurde. Der Beitrag beleuchtet diese Vereinbarung und beschreibt die Dynamiken und Wirkungen, die der DQR bislang auf nationaler Ebene entfaltet hat. Abschließend werden die Vorzüge erörtert, die mit einer rechtlichen Verankerung einhergehen würden.

Entwicklung des DQR: Vereinbarung 2012

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union haben mit ihrer Empfehlung zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen (EQR) 2008 ein Referenzinstrument geschaffen, das die Vergleichbarkeit von Qualifikationen in Europa fördert und sichtbar macht. Der EQR ist ein Baustein zur Stärkung von Mobilität und sozialer Integration und Ausgangspunkt für die Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen (DQR), der die Besonderheiten des deutschen Bildungssystems abbildet.

Mit der gemeinsamen Vereinbarung zum DQR vom 31.1.2012 bekundeten das Bundesministerium für Bildung und Forschung, die Kultusministerkonferenz, die Wirtschaftsministerkonferenz, die Spitzenverbände der Wirtschaft, der Deutsche Gewerkschaftsbund sowie die Hochschulrektorenkonferenz ihr Interesse, das deutsche Qualifikationssystem transparenter zu machen sowie die Qualitätssicherung zu unterstützen.¹



JOHANNA MÖLLS
Referatsleiterin im BIBB
moells@bibb.de

Damit wird die Gleichwertigkeit von beruflicher und hochschulischer Bildung verdeutlicht. Zugleich werden auch die jeweiligen eigenständigen Profile der genannten Bildungsbereiche sichtbar. Der dem DQR zugrundeliegende Kompetenzbegriff erleichtert den Vergleich von beruflichen und hochschulischen Qualifikationen (vgl. SPILLNER 2019).

Wirkung des DQR auf nationaler Ebene

Der DQR hat bis heute eine gewisse Relevanz am Arbeitsmarkt entfaltet. In jüngerer Zeit mehrten sich Stellenanzeigen, die auf den DQR Bezug nehmen; so arbeiten u. a. Behörden mit dem Qualifikationsrahmen, um die Anforderungsprofile ihrer offenen Stellen zu veranschaulichen.² Andere Arbeitgeber sind hier noch zögerlich. Sie befürchten u. a. mit einem DQR-Niveau verbundene Eingruppierungsansprüche oder Schadensersatzklagen. Dieses Zögern beruht vermutlich auf einem Missverständnis (vgl. COELLN 2021), denn der DQR begründet in seiner Funktion als Transparenzinstrument keine Eingruppierungs- oder Schadensersatzansprüche, sofern die zuständigen Akteure für ihren Einflussbereich keine anderweitige Festlegung treffen. Relevanz entfaltet der DQR auch bei der staatlichen Aufstiegsförderung in der Berufsbildung, z. B. für die Wei-

terqualifizierung im Rahmen eines Meistervorbereitungskurses (Bezugnahme im Antragsformular). Nicht zuletzt verwenden Anbieter non-formaler Bildungsgänge den DQR als Qualitätsmerkmal. So weisen sie das DQR-Niveau des jeweiligen Bildungsgangs teilweise prominent aus, um diesen aufzuwerten.³ Soweit diese Angabe einer durch die zuständigen Gremien vorgenommenen Zuordnung zu einem DQR-Niveau folgt, ist dieses Werben mit dem DQR nicht nur erlaubt, sondern geradezu wünschenswert, denn für den non-formalen Bereich bietet sich die Chance, seinerseits auf Gleichwertigkeit – hier: mit dem formalen Bereich – hinzuweisen. In der Praxis allerdings werben Bildungsanbieter auch mit DQR-Zuordnungen, die nicht durch die dafür zuständigen Gremien vorgenommen wurden. Vielmehr ordnen diese Bildungsanbieter ihren Bildungsangeboten eigenständig ein DQR-Niveau zu. Die notwendige Qualitätskontrolle durch die zuständigen Gremien wird damit unterlaufen – ein im Grunde nicht statthaftes Vorgehen, das aktuell behördlich nicht unterbunden bzw. sanktioniert werden kann. Nach geltender Rechtslage kann im Konfliktfall nur ein Rechtsstreit auf Unterlassung durch eine sich benachteiligt sehende Konkurrenzeinrichtung mit Begründung von unlauterem Wettbewerb geführt werden (vgl. ESSER/MÖLLS 2014).

Die Ausführungen lassen erkennen, dass die Bedeutung des DQR innerhalb der vergangenen zehn Jahre zwar punktuell zugenommen hat, seine Bekanntheit ist aber weiterhin viel zu gering, um im Bildungs- und Beschäftigungssystem die gewünschte Wirkung zu entfalten. Die Zuordnung von Qualifikationen im non-formalen Bereich zeitigt auch nach jahrelangen Diskussionen und Bemühungen kaum Erfolge. Ein Grund dafür könnte in der fehlenden rechtlichen Verankerung des DQR liegen. Er ist außer über die DQR-Homepage von BMBF und KMK⁴ oder einzelne Dokumente (wie die o.g. Vereinbarung 2012) nicht wie andere Regelwerke dokumentiert und auffindbar. Schon das bloße Zitieren und Bezugnehmen ist daher nicht einfach.

Chancen einer rechtlichen Verankerung des DQR

Die Attraktivität der Berufsbildung hat in der jüngeren Vergangenheit gelitten. Die Vertragszahlen sinken seit Jahren (vgl. OEYNHAUSEN u. a. 2021), die Corona-Pandemie verstärkt diese Entwicklung. Mit Blick auf das Bildungsverhalten kann der DQR dazu beitragen, die Attraktivität des dualen Systems wieder zu steigern, indem er deutliche Akzente für Gleichwertigkeit setzt. In den Betrieben, bei jungen Menschen sowie bei denjenigen, die sie beraten (z. B. Eltern und Lehrkräften), ist der DQR aber nur wenig bekannt. Um den DQR breitflächig in Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft, hier besonders bei den Bildungsbeteiligten, bekannt zu

machen, muss seine Verbindlichkeit erhöht werden (vgl. ESSER 2020). Nur so kann er

- als Ausweis von Gleichwertigkeit wirken,
- die Attraktivität der Berufsbildung an sich und besonders gegenüber der akademischen Bildung stärken sowie
- die dortigen Aufstiegschancen im Rahmen des Berufslaufbahnkonzepts (wieder) verdeutlichen.

Da die bisherigen Bemühungen aller Akteure nicht ausreichend gefruchtet haben, wird in den Diskussionen zur Steigerung der Verbindlichkeit des DQR vorgeschlagen, ihn rechtlich zu verankern. Eine normative Aussage der Politik wird als staatliches Bekenntnis zum Regelungsinhalt verstanden und bekommt aufgrund dieser formalen Aufhängung einen Wirkungsgrad. In der Berufsbildung ist das Phänomen bekannt: So entschlossen sich die damaligen Regierungsparteien in den 1960er-Jahren ebenfalls, ein bereits aufgestelltes System rechtlich zu fundieren. Das Berufsbildungsgesetz (BBiG) von 1969 wurde geschaffen. Es hat der Berufsbildung einen entscheidenden Auftrieb gegeben, Qualitätssicherungsverfahren durch die relevanten Akteure einschließlich staatlicher Beteiligung etabliert und so den bis heute hervorragenden Ruf der deutschen Berufsbildung auch international geprägt.

Eine rechtliche Verankerung würde den Aktivitäten der beteiligten Partner eine verbindliche Grundlage geben, die über die bisherige Selbstbindung hinausgeht. Es würde ihr Handeln



BWP-Themendossier

»Zehn Jahre DQR« – für die BWP ist dies Anlass, ins Archiv zu schauen: In unserem Themendossier zum DQR finden Sie Beiträge aus den vergangenen Jahren, die die Entwicklung des DQR nachzeichnen: Von ersten konzeptionellen Überlegungen zur Vorbereitung eines Deutschen Qualifikationsrahmens über die Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und den Sozialpartnern bis hin zu Beiträgen, die sich konstruktiv und kritisch mit Umsetzungsfragen befassen.

www.bwp-zeitschrift.de/151996

staatlich einfordern und legitimieren und den DQR als Bezugnahme- und Zitierquelle verorten. Der DQR könnte auf dem Arbeitsmarkt stärker als Transparenzinstrument eingesetzt werden, der non-formale Bereich so anschlussfähig an das formale Bildungssystem werden. Um alle staatlichen Akteure – insbesondere in der akademischen und der beruflichen Bildung – einbinden zu können, könnte der Weg zu einem Bund-Länder-Staatsvertrag eröffnet werden. In der Berufsbildung gibt es bereits ein seit Jahrzehnten funktionierendes Verfahren, das ebenfalls auf einen Bund-Länder-Staatsvertrag rekurriert: die Begutachtung und Zulassung von Fernlehrgängen mittels qualitätsgesichertem Verfahren.⁵ Auf dieses Verfahren könnte bei der Zertifizierung von formalen und non-formalen Bildungsabschlüssen Bezug genommen werden.

Die Verortung des DQR im Recht war von Beginn an ein Diskussionsthema. 2009 wurden gutachterlich die damals als gering bewerteten rechtlichen Wirkungen des DQR festgehalten (vgl. HERDEGEN 2009). Juristisch wurde diese Position im Lauf der Zeit vereinzelt beibehalten und daraus abgeleitet, der DQR sei rechtlich nicht existent, nicht zu greifen. So richtig das zu seinen Anfängen gewesen sein mag, so ent-

¹ Vereinbarung vom 31.1.2012 vgl. www.dqr.de/dqr/shareddocs/downloads/media/content/vereinbarung_br_der_kmk_der_wmk_der_sp_und_der_wo.pdf

² Z. B. Ausschreibungen der Hauptzollämter zu Beamten/Beamtinnen im Zolldienst mittlerer Dienst (Mindestvoraussetzung Vorliegen einer Qualifikation auf DQR-Niveau 3); Polizei NRW Hamm Ausschreibung »staatl. geprüfte/-r Techniker/-in in der Fachrichtung Informatik oder Informationstechnik gehobener Dienst (DQR-Niveau 6).

³ Z. B. Fernakademie für Erwachsenenbildung Klett »Staatlich geprüfte/r Chemietechniker/in (Bachelor Professional)« DQR-Niveau 6 (<http://www.fernakademie-klett.de/technik-it/techniker-technik/techniker-chemie/>).

⁴ Vgl. www.dqr.de

⁵ Staatsvertrag über das Fernunterrichtswesen von 1978, zuletzt geändert 4.12.1991 www.zfu.de/files/staatsvertrag.pdf

wicklungsbedürftig ist diese Position heute! Hierfür bedarf es des politischen Willens.

So kommt auch ein aktuelles Gutachten aus dem Jahr 2021 zu dem Schluss, dass die Entscheidung, den DQR rechtlich zu verankern, »nur« eine politische sei. Die rechtlichen Möglichkeiten seien gegeben, rechtliche Hindernisse zur Verankerung hingegen bestünden nicht (vgl. COELLN 2021, S. 149).

Mögliche Inhalte eines Bund-Länder-Staatsvertrags

Neben der Klärung von Begriffen wie »Kompetenz«, »Deskriptoren«, »Lernergebnisse« etc. sollten in einem Bund-Länder-Staatsvertrag der Missbrauchsschutz und die Zuordnungsverfahren geregelt werden. Dabei sollte die Qualitätssicherung eine wichtige Rolle spielen. Direkt mit dem Verfahren verknüpft wäre auch die Frage der Be-

teiligung der bisherigen Akteure zusätzlich zu möglichen Gutachterinnen und Gutachtern. Soweit angezeigt, könnte gemäß dem Beispiel Österreich auch die Rolle des DQR festgeschrieben werden.⁶ Je nach Konsenslage könnte z. B. festgehalten werden, dass es sich beim DQR um ein Transparenzinstrument handelt – nicht mehr und nicht weniger. Tarifvertragsparteien stünde es dann immer noch offen, Bezugnahmen herzustellen oder es eben in begründeten Fällen nicht zu tun.

Daneben wäre auch das BBiG für seinen Regelungsinhalt auf die Entwicklungen des DQR und der mit ihm forcierten Kompetenzorientierung anzupassen. Der Kompetenzbegriff prägt die Bildungswissenschaft seit vielen Jahren, Aus- und Fortbildungsordnungen werden qua Hauptausschuss-Empfehlung bereits seit Jahren kompetenzorientiert formuliert (vgl. Hauptausschuss des BIBB 2014 und 2015), auch die Aus-

bildung und Prüfung sind kompetenzorientiert durchzuführen. Doch taucht der Begriff »Kompetenz« – anders als in anderen Gesetzen⁷ – bislang nicht im BBiG auf.

Auch sollte bei den Inhalten der Ausbildungsordnungen vorgesehen werden, welchem DQR-Niveau eine Ausbildung zugeordnet wird.

Zudem sollte auch gesetzlich normiert werden, dass das DQR-Niveau auf Zeugnissen auszuweisen ist. Zurzeit beruht der Ausweis auf einer untergesetzlichen Abstimmung (vgl. Hauptausschuss des BIBB 2013).

Ergänzend zu den Regelungen in einem Bund-Länder-Staatsvertrag zum Nationalen Qualifikationsrahmen wäre es wünschenswert, wenn in diesem Kontext europäische Anerkennungs- und Transparenzinstrumente wie EQF, ESCO, ECVET, ECTS oder Europass besser aufeinander abgestimmt würden, um ihre Effizienz wechselseitig zu erhöhen. Diese und weitere wichtige Themenfelder im Kontext des DQR gilt es in Zukunft zu diskutieren und zu klären. ◀

⁶ Bundesgesetz über den Nationalen Qualifikationsrahmen vgl. www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/schulrecht/erk/bg_nqr.html

⁷ Vgl. u.a. Pflegeberufegesetz, § 37

LITERATUR

COELLN, C. V.: Gutachten zur Klärung juristischer Fragen im Kontext der weiteren Umsetzung des Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen (DQR). Köln 2021

HAUPTAUSSCHUSS DES BIBB: Formulierung des Hinweises zur Ausweisung des DQR-Niveaus auf Zeugnissen. Empfehlung 157 vom 8. Dezember 2013 – URL: www.bibb.de/dokumente/pdf/HA157.pdf

HAUPTAUSSCHUSS DES BIBB: Struktur und Gestaltung von Ausbildungsordnungen – Ausbildungsberufsbild, Ausbildungsrahmenplan. Empfehlung 160 vom 26. Juni 2014 – URL: www.bibb.de/dokumente/pdf/HA160.pdf

HAUPTAUSSCHUSS DES BIBB: Zuordnung von anerkannten Fortbildungsabschlüssen zum Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR). Empfehlung 161 vom 25. Juni 2015 – URL: www.bibb.de/dokumente/pdf/HA161.pdf

ESSER, F. H.: Wir sollten den Deutschen Qualifikationsrahmen verbindlicher machen. Thesenpapier vom 15.6.2020 – URL: www.bibb.de/de/124013.php

ESSER, F. H.; MÖLLS J.: DQR-Niveau auf Qualifikationsnachweisen: Missbrauchsschutz durch Norm und Markenstärke. In: BWP 43 (2014) 6 – URL: www.bwp-zeitschrift.de/de/bwp.php/de/bwp/show/7498

HERDEGEN, M.: Der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen – Rechtswirkungen der Empfehlung und Umsetzung im deutschen Recht – Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bonn 2009

OEYNSHAUSEN, S.; MILDE, B.; ULRICH, J. G.; FLEMMING, S.; GRANATH, R.-O.: Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2020 (Fachbeiträge im Internet). Bonn 2021 – URL: www.bibb.de/dienst/veroeffentlichungen/de/publication/show/17253

SPILLNER, G.: Empfehlung für eine nachhaltige Ausgestaltung des Deutschen Qualifikationsrahmens. (unveröffentl. Manuskript) 2019

(Alle Links: Stand 10.12.2021)