

Stellungnahme des Bundesverbandes der Freien Berufe (BFB) zum Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR) – Umsetzung, Aufgabe, Nutzen im deutschen Bildungssystem

Stand: 2. Februar 2011

Der Bundesverband der Freien Berufe (BFB) als Spitzenorganisation der freiberuflichen Kammern und Verbände vertritt rund 1,1 Million selbstständige Freiberufler. Diese beschäftigen rund 3 Millionen Mitarbeiter – darunter ca. 125 Tausend Auszubildende – und erwirtschaften 10,1 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.

1. Ausgangslage und Zielsetzung des DQR

Der DQR stellt eine bildungsbereichsübergreifende Matrix zur Einordnung von Qualifikationen anhand von Lernergebnissen dar. Er ist ein Instrument zur Vergleichbarkeit von Qualifikationen, die durch eine Zuordnung von Qualifikationen zu acht unterschiedlichen Kompetenzniveaus erfolgt. Die acht Niveaus des DQR korrespondieren mit den acht Niveaus des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR), der wiederum als Referenzinstrument zu anderen Bildungssystemen in Europa dient. Bis 2012 sollen alle neuen Qualifikationsbescheinigungen mit einem Verweis auf das jeweilige EQR-Niveau ausgestattet werden.

Qualifikationen werden durch die beiden Kategorien Fachkompetenz und Personale Kompetenz beschrieben. Dabei umfasst Fachkompetenz das im Rahmen einer Aus- oder Weiterbildung an einer allgemeinbildenden oder Berufsfachschule oder in einem Studium erworbene Fachwissen sowie die erworbenen Fertigkeiten. Personale Kompetenz umfasst Sozialkompetenz (z. B. Team-, Kooperations- und Konfliktfähigkeit) und Selbstkompetenz (im Sinne von selbstständigem und verantwortungsvollem Handeln). Für diese kompetenzorientierte Beschreibung von Qualifikationen im DQR ist unerheblich, wo (Lernort), wie und wie lange (Lernzeit) etwas gelernt wurde (sog. Inputfaktoren). Entscheidend ist vielmehr, welche Handlungskompetenz am Ende einer Qualifizierung vorhanden ist (so genannter Outcome).

Der DQR verfolgt folgende für den BFB unterstützenswerte internationale und nationale Ziele:

- Zum einen soll die Wertigkeit von in Deutschland erworbenen Qualifikationen europaweit verständlich und somit vergleichbar zu entsprechenden Qualifikationen anderer EU-Länder werden. Dies geschieht dadurch, dass die Niveaus des DQR mit den Niveaus des EQR zueinander in Beziehung gesetzt werden. Dabei berücksichtigt der DQR die Besonderheiten des deutschen Bildungssystems, insbesondere der beruflichen und fachschulischen Bildung, und fördert so die Verwertung bzw. Anerkennung deutscher Qualifikationen auch in Europa.
- Zum anderen soll der DQR dazu beitragen, die Durchlässigkeit zwischen der beruflichen und hochschulischen Bildung zu verbessern. Absolventen der beruflichen Bildung, die studierfähig sind, sollten auch dann studieren können, wenn sie nicht über eine formale Hochschulzugangsberechtigung

verfügen. Kompetenzen, die sie nachweislich bereits erworben haben und dem Studieninhalt entsprechen, sollen auf das Studium angerechnet werden. Mit Hilfe des DQR kann die notwendige Transparenz zwischen Qualifikationen aus unterschiedlichen Bildungsbereichen hergestellt werden. Damit werden Voraussetzungen für entsprechende Anrechnungsmodalitäten geschaffen.

Der BFB unterstützt beide Zielsetzungen, denn der DQR bietet die Chance,

- mehr Mobilität in Deutschland und Europa
- mehr Durchlässigkeit im Bildungssystem und
- mehr Transparenz von Qualifikationen

erreichen zu können. Der DQR kann neue Impulse zur nachhaltigen Intensivierung des lebensbegleitenden Lernens sowie zur Sicherung des Bedarfs der Wirtschaft an qualifizierten Fach- und Führungskräften auslösen.

2. Umsetzung und Anwendung des DQR im deutschen Bildungssystem

a) Erprobungsphase

Die im letzten Jahr in vier Arbeitsgruppen durchgeführte Erprobungsphase des DQR diente insbesondere dem Ziel, die Eignung des entwickelten Instrumentariums durch eine beispielhafte Zuordnung von Qualifikationen zu überprüfen. Es ging noch nicht um die abschließende Zuordnung einzelner Qualifikationen. Dabei hat sich insbesondere gezeigt:

- Qualifikationen des formalen Bildungssystems können grundsätzlich anhand der DQR-Matrix einzelnen Niveaus zugeordnet werden.
- Die Orientierung an Lernergebnissen/Kompetenzen ist vielfach noch ungewohnt und in den Ordnungsmitteln, Studiengängen, Curricula, Lehrplänen usw. noch nicht hinreichend vorhanden.
- Politische und institutionelle Interessen sowie rein inputorientierte Kriterien (z. B. Zugangsberechtigungen und Dauer der Ausbildung) beeinflussen teilweise die Zuordnung.
- Eine stimmige outcomeorientierte Zuordnung von Qualifikationen in den DQR kann durchgängig noch nicht vorgenommen werden.

Non-formal und informell erworbene Qualifikationen wurden aus methodischen Gründen zunächst ausgeklammert. Expertisen zeigen erheblichen Handlungsbedarf, bevor über die Zuordnung von non-formal und informell erworbenen Qualifikationen entschieden werden kann. Insofern wurde bislang nur ein Teil des Bildungssystems und der Qualifikationen behandelt. Für das umfassende Erreichen der DQR-Ziele ist es aber bedeutsam, dass zukünftig auch non-formal und informell erworbene Qualifikationen der beruflichen, fachschulischen und hochschulischen Bildung zugeordnet werden können. Die Entwicklung geeigneter Verfahren ist dafür nötig.

Für die Zuordnung von Qualifikationen lassen sich aus den Ergebnissen der Erprobung folgende Schlüsse ziehen:

- Allgemeinbildende Qualifikationen können und sollen – auch unter Berücksichtigung der Praxis im internationalen Bereich – den DQR-Niveaus 1 – 4 zugeordnet werden.
- Für die Zuordnung von Qualifikationen aus dem berufsvorbereitenden Bereich kommen je nach Ausgestaltung der berufsvorbereitenden Maßnahmen die DQR-Niveaus 1 – 2 in Betracht.
- Die anerkannten Ausbildungsberufe nach BBiG bei den Freien Berufen werden dem DQR-Niveau 4 zuzuordnen sein.
- Die Zuordnung der berufsschulischen Grundbildungs- und Ausbildungsqualifikationen kann auf den DQR-Niveaus 2 – 4 erfolgen.
- Die vollqualifizierenden 3-jährigen Erstausbildungsgänge an Fachschulen, die vor allem für den Gesundheitsbereich von besonderer Bedeutung sind, können dem DQR-Niveau 5 zugeordnet werden.
- Die Qualifikationen der beruflichen Fortbildung nach BBiG können den DQR-Niveaus 5 – 6 zugeordnet werden (Fachwirte, nach BBiG fortgebildete ZFA bzw. ZAH dem Niveau 5, Betriebswirte für Management im Gesundheitswesen dem Niveau 6).
- Hochschulische Qualifikationen können den DQR-Niveaus 6 – 8 zugeordnet werden (Bachelor dem Niveau 6 und Master dem Niveau 7).
- Weiterbildungen zum Facharzt sollten Niveau 7 entsprechen.

Die Erprobung des DQR hat angesichts der zum Teil nicht im Konsens erfolgten Zuordnungsvorschläge und der eingangs benannten Probleme dazu geführt, dass einzelne Qualifikationen noch nicht abschließend einem DQR-Niveau zugeordnet wurden. Hauptaufgabe der probeweisen Zuordnungen war es zunächst, die innere Konsistenz der Matrix zu überprüfen. Die Zuordnungsvorschläge können daher bei einigen Qualifikationen vorerst nur als Indiz für eine zukünftige Einordnung dienen; entscheidend wird bei diesen Qualifikationen das – noch abzustimmende – Verfahren sein.

b) Funktionsweise des DQR; Instrumentarium; Zuordnung von Qualifikationen

Der DQR soll im Sinne eines politisch-gesellschaftlichen Konsenses als Transparenzinstrument angewendet werden. Nur wenn Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Lehrende und Lernende sowie bildungspolitische Akteure als potenzielle Anwender des DQR ihn akzeptieren und einen Mehrwert erkennen, kann er mehr Transparenz im Bildungssystem ermöglichen und das Vertrauen der Bildungsbereiche untereinander stärken.

Der DQR hat keine direkten rechtlichen Auswirkungen. Er verleiht unmittelbar weder Rechte noch Pflichten und hat auch keine Auswirkungen auf tarif- und besoldungsrechtliche Regelungen. Insbesondere bleibt die Geltung und Anwendung der Richtlinie 2005/36/EG für die reglementierten Berufe vom DQR unberührt. Eine gesetzliche Grundlage ist nicht erforderlich. Spätere eventuell erforderliche Anpassungen von Rechtsvorschriften sollten möglichst vermieden werden. Die Auswirkungen des DQR müssen evaluiert werden.

Der DQR kann nur einen Mehrwert entfalten, wenn Qualifikationen in den verschiedenen Bildungsbereichen nach einheitlichen Prinzipien, Kriterien und Methoden zugeordnet werden. Eine einzelfallbezogene Zuordnung von Qualifikationen oder eine pauschale Zuordnung von Qualifikationstypen sind bei lernergebnisorientierter Betrachtung nicht sachgerecht. Dies gilt zumindest solange und soweit es keine bildungsbereichsübergreifenden und outcome-orientierten Standards für Qualifikationstypen gibt.

Die Zuordnung von Qualifikationen soll von den jeweils zuständigen Organisationen/Institutionen vorgenommen werden:

- Im Bereich der Allgemeinbildung sind dies die Kultusministerien der Länder.
- In der beruflichen Ausbildung sind dies die jeweiligen Verordnungsgeber (BMG, BMJ, BMF und BMBF) in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern.
- In der hochschulischen Bildung können dies die Akkreditierungsagenturen sein; für den Bereich der hochschulischen Bildung, die zur Ausübung eines reglementierten Freien Berufs führt, müssen die durch das Berufsrecht vorgegebenen Stellen beteiligt werden.
- In der beruflichen Fortbildung sind dies bei Verordnungen des Bundes die Verordnungsgeber (BMBF, BMG, BMJ und BMF) in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern.
- bei Kammerregelungen im Bereich der beruflichen Bildung sind dies die zuständigen Stellen in Zusammenarbeit mit den Berufsbildungsausschüssen..
- Bei Kammerregelungen im Bereich der reglementierten Freien Berufe (z. B. Facharzt, Fachanwalt, Fachberater) sind dies die Ärzte-, Zahnärzte- und Tierärztekammern, die Apothekerkammern, die Anwalts-/Notarkammern sowie die Ingenieur- und Architektenkammern.
- Im Bereich der vollqualifizierenden Erstausbildungsgänge an Fachschulen des Gesundheitswesens, die zur Ausübung eines reglementierten Berufs führen, sind dies die durch die Berufsgesetze vorgegebenen Stellen/Behörden.

c) Evaluation, Monitoring und Kommunikation

Die Einführung und dauerhafte Anwendung des DQR muss beobachtet und ausgewertet werden. Hierfür bietet sich ein Gremium an, das bildungsbereichsübergreifend zusammengesetzt ist und insbesondere auch die Besonderheiten der akademischen Bildung im Bereich der reglementierten Freien Berufe berücksichtigt. Dieses Gremium hat darauf hin zuwirken, dass im Rahmen der Umsetzung auftretende Fragen und Probleme im Dialog möglichst konsensual gelöst werden. Dies gilt zum Beispiel für Leitlinien, auf deren Basis der DQR organisiert und administriert wird. Gegenstände von Leitlinien können zum Beispiel sein

- Zuordnung von Qualifikationen
- Qualitätssicherung
- Wissenschaftliche Beratung
- Verbindung zum EQR
- Lösung von Konflikten bei der Zuordnung
- Anpassung des DQR infolge des Umsetzungsprozesses.

d) Einführung des DQR

Die Zeit bis zur Etablierung des DQR ist angesichts der europäischen Absprachen und Ziele sehr knapp. Ab 2012 soll in allen neuen Zeugnissen ein Hinweis auf das jeweilige EQR-Niveau der zugrundeliegenden Qualifikation enthalten sein. Da sich die Niveaus von EQR und DQR jeweils entsprechen, gilt dieser Hinweis auch für das jeweilige Niveau des DQR. Für die Einführung des DQR wird folgendes Vorgehen empfohlen:

- Um die Einführung des DQR praktikabel zu gestalten und den Aufwand der erstmaligen Zuordnung aller Qualifikationen zu verringern, erfolgt die Zuordnung auf der Grundlage der Expertenvoten zur zweiten Erarbeitungsphase des DQR. Falls dies nicht möglich sein sollte, da z. B. kein bzw. kein eindeutiges Expertenvotum für die jeweilige Qualifikation vorliegt, erfolgt die Zuordnung zunächst nach pauschalen Kriterien, d. h. nach Qualifikationstypen. Im Bereich der reglementierten Berufe werden die Zuordnungen nach dem Votum der berufsständischen Vertretungen bzw. der Berufsverbände getroffen.
- Für den Bereich der beruflichen Bildung nach BBiG bedeutet dies, dass Qualifikationen vorerst wie folgt zugeordnet werden (Voraussetzung: das Abitur entspricht Niveau 4):
 - dreijährige Ausbildungsberufe: DQR Niveau 4
 - Erste Ebene der Aufstiegsfortbildung (z.B. Fachwirte für ambulante medizinische Versorgung): DQR Niveau 5

- Zweite Ebene der Aufstiegsfortbildung (z.B. Betriebswirte für Management im Gesundheitswesen): DQR Niveau 6
- Für die 3-jährigen vollqualifizierenden Erstausbildungsgänge an beruflichen Schulen des Gesundheitsbereichs: DQR Niveau 5
- Eine lernergebnisorientierte Feinjustierung erfolgt nach und nach im Rahmen der üblichen Verfahren zur Modernisierung bzw. Neuordnung von Aus- und Fortbildungsordnungen. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich bei einer konsequent lernergebnisorientierten Betrachtung aller Qualifikationen entsprechend der Ergebnisse der Erprobungsphase und auch darüber hinaus weitere Differenzierungen ergeben können.
- Findet ein übliches Verfahren zur Neuordnung von Aus- und Fortbildungsordnungen innerhalb von 12 Monaten nach Einführung des DQR voraussichtlich nicht statt, besteht für die üblicherweise beteiligten Akteure die Möglichkeit, die vorgenommene pauschale Einordnung einer Qualifikation von der für die Einordnung zuständigen Organisation/Institution überprüfen zu lassen. In diesem Verfahren wird dann ausschließlich die Zuordnung zum DQR überprüft, die Inhalte der Qualifikation bleiben unberührt.

3. Perspektiven

Handlungsbedarf besteht insbesondere in folgenden Punkten:

- Es muss bei allen betroffenen Institutionen Einigkeit hergestellt werden, dass die Zuordnung von Qualifikationen losgelöst von Berechtigungssystemen jeglicher Art erfolgt. Aufgabe des DQR ist es nicht, Zugangswege zu beschreiben oder Berechtigungen zu vergeben. Dies betrifft insbesondere die Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG. Es geht ausschließlich darum, Fach- und personale Kompetenz abzubilden und transparent zu machen.
- Die Ordnungsmittel, Studienmodulbeschreibungen und Lehrpläne sollen kompetenzorientiert gestaltet werden; dabei sind Begrifflichkeiten des DQR zu berücksichtigen.
- Das Denken in den Kategorien von Lernergebnissen muss vermittelt und gefördert werden. Zudem muss dem Missverständnis entgegengewirkt werden, dass der DQR eine „Leiterfunktion“ hat, d.h. dass man jedes einzelne DQR-Niveau nach und nach „erklimmen“ muss. Der DQR bildet keine individuellen Bildungsbiografien und keine Karriereleiter ab, sondern ausschließlich Qualifikationen. Da die Qualifikationen unabhängig von einander dem DQR zugeordnet werden, ist es jederzeit möglich mit einer entsprechenden Qualifizierung im Vergleich zu der Ausgangsqualifikation DQR-Niveaus zu überspringen. Das gilt auch für den Bereich des non-formalen und informellen Lernens.

- Instrumente und Verfahren zur Einordnung non-formal und informell erworbene Kompetenzen sind zügig zu entwickeln und zu erproben.
- Eine öffentlich zugängliche Datenbank über alle DQR-Zuordnungen ist erforderlich.