

Stellungnahme der Österreichischen Universitätenkonferenz zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den nationalen Qualifikationsrahmen (NQR- Gesetz)

Stand: Oktober 2015

1. Generelle Anmerkungen:

Das im Gesetz formulierte Ziel der „Transparenz und Vergleichbarkeit von Qualifikationen in Österreich und Europa“ (S. 1) kann durch einen Nationalen Qualifikationsrahmen bis zu einem gewissen Grad erfolgen und wird von der Österreichischen Universitätenkonferenz (uniko) begrüßt. Es soll jedoch vorweg daran erinnert werden, dass **generisch formulierte Deskriptoren** immer nur Mindeststandards darstellen und ihre Verwendung im beruflichen Bereich unter anderen Voraussetzungen als im universitären bzw. hochschulischen zu sehen sind.

Hinsichtlich der allgemeinen Aussagekraft und generischen Beschreibungen erachten wir es unabdingbar, dass im Gesetz explizit festgehalten wird, dass der NQR nur Informationszwecken und zur Orientierung dient; mehr kann dieser Rahmen auch nicht leisten. Details zu einer Aus-/Bildung im universitären Sektor sind entsprechenden Curricula oder Diploma Supplements zu entnehmen.

Im Hochschulbereich geht es, im Unterschied zum Berufssektor, nicht nur um den Erwerb bestimmter Qualifikationen, sondern einerseits um nach oben hin offene Lernziele, aber auch um **Bildung**. Allgemeine Bildung verfolgt andere Ziele und bringt andere Ergebnisse als berufliche Bildung. In einem Bildungsprozess wird neben Allgemeinwissen breites Fachwissen, Vertiefung, Spezialisierung, Theorie- und Methodenwissen vermittelt; dadurch werden Grundlagen für vernetztes Denken, Analysefähigkeiten oder kritische Reflexionen gelegt. Der vorliegende Rahmen – in Anlehnung am beruflich orientierten *Europäischen Qualifikationsrahmen (EQF)* – negiert Bildung und Bildungserwerb komplett. Wir empfehlen

STELLUNGNAHME

die Aufnahme von *Bildung* per se in den Text, da anderenfalls die Arbeitsmarktrelevanz zu stark im Vordergrund steht. Ein Aspekt, der einer Wissensgesellschaft nicht würdig scheint.

Da der NQR aus drei Korridoren besteht, die **formales, non-formales und informelles Lernen** abbilden, ist es verständlich, dass diese angeführt werden. Nicht verständlich ist, dass insbesondere für den non-formalen Bereich das Procedere bereits detailliert aufgenommen und angeführt worden ist. Die uniko hat schon mehrmals darauf hingewiesen, dass **eine detailliertere Befassung mit dem Korridor 2 erst dann zielführend ist, wenn es Klarheit im Korridor 1 gibt**. Da die drei Korridore und ihre Stufungen miteinander verschränkt sein sollen, sollte über den Korridor 2 bzw. non-formales Lernen erst dann befunden werden, wenn es Klarheit bezüglich der Gesamtstruktur im Korridor 1 gibt. Zudem ist noch eine Konsultation zur Simulationsphase etc. ausständig (diese hätte im Frühjahr 2014 stattfinden sollen), die unbedingt vor gesetzlichen Festschreibungen durchzuführen wäre.

Der wesentlichste Punkt in der **Zuordnung einer Qualifikation** auf eine bestimmte Niveaustufe ist jedoch, dass die Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen des jeweiligen Niveaus zur Gänze erfüllt sein müssen. Es darf nicht sein, dass einzelne Aspekte durch andere substituiert oder aufgewogen werden können. Nur dann ist der Rahmen unseres Erachtens glaubwürdig.

2. Begriffsbestimmungen gemäß § 2:

- 2.1. Die simplifizierte Zusammenfassung von Bildungseinrichtungen und anderen Einrichtungen auf *Qualifikationsanbieter* wird kritisch gesehen. Wir regen eine Erweiterung der Bezeichnung auf ***Bildungseinrichtungen und Qualifikationsanbieter*** an, da beispielsweise an Hochschulen wesentlich umfangreicheres Wissen vermittelt wird, als dies anhand der EQF-Deskriptoren erfasst werden kann.
- 2.2. Die derzeitige Bezeichnung von *NQR-Qualitäts- und Validierungsstellen* finden wir insofern nicht adäquat, da die Aufgabe dieser Stellen viel mehr in der Validierung liegt. Mit Qualitätsaspekten hat diese Aufgabe nur am Rande zu tun, suggeriert allerdings, dass sich diese Stelle fundiert damit auseinandersetzt. Wir empfehlen die Stelle ***NQR-Validierungsstelle*** (NQR-VS) zu nennen.

3. Aufbau des NQR:

Die Struktur des österreichischen NQR in der derzeitigen Form, d.h. eine Zweiteilung der Niveaustufen 6-8, wird insofern begrüßt, als durch diese Maßnahme der für den Hochschulbereich geltende Qualifikationsrahmen für den Europäischen Hochschulraum bzw. der Bologna-Qualifikationsrahmen berücksichtigt wird. Da die Dublin Deskriptoren einer anderen Systematik folgen als der von der Europäischen Kommission formulierte EQR, erscheint dies von besonderer Wichtigkeit. Zudem wäre zu überlegen, die Zweiteilung auf die Niveaustufe 5 (*short cycles*) zu erweitern. Diese Empfehlung wurde erst jüngst durch das Yerevan Communiqué einmal mehr angesprochen.

STELLUNGNAHME

Als aufnehmende Hochschulen und Anbieter der höchsten Bildungsabschlüsse sollten die Universitäten und Fachhochschulen in Entscheidungen über die unmittelbar niedrigeren Niveaus (vier und fünf) unter den vom Hochschulbereich derzeit angebotenen (Aus-)Bildungsangeboten miteingebunden werden. Dies empfiehlt sich, um eine entsprechende Anschlussfähigkeit ermöglichen zu können.

4. In die Abwicklung involvierte Einrichtungen bzw. Organisationseinheiten:

4.1. Nationale Koordinierungsstelle:

Die Erarbeitung einer **Geschäftsordnung** und von **Leitlinien** durch die NQR-Koordinierungsstelle für ihre eigene Arbeit, kann prinzipiell nachvollzogen werden. Allerdings erscheint die bloße Einholung einer Stellungnahme der Steuerungsgruppe in diesem Zusammenhang zu vage; zumal wichtige Entscheidungsgrundlagen wie etwa die detaillierte Ausgestaltung des Ablaufes bis zur Zuordnungsentscheidung formaler Qualifikationen, die Kommunikation mit der das Zuordnungsersuchen einbringenden Stelle, aber auch mit der NQR-Steuerungsgruppe den Leitlinien vorbehalten bleibt (Erl zu § 8). Ferner sind die Zusammensetzung und die Kriterien, die die Validierungsstellen erfüllen müssen, in den Leitlinien festzulegen (Erl zu § 9).

Es wird daher dringend empfohlen, dass diese Papiere in Einvernehmen mit der Steuerungsgruppe verabschiedet werden. Diese Vorgehensweise würde das Vertrauen in die Koordinierungsstelle und ihre Arbeit stärken.

Bei der **Erarbeitung eines Handbuchs** (vgl. § 10) schlagen wir ein anderes Procedere vor: Während der letzten Jahre fanden mehrere Treffen von so genannten Stakeholdern im Rahmen der Strategieguppe NQR Korridor 2 statt, die sich mit non-formalem und informellem Lernen per se und mit der Validierung dieses Lernens auseinandergesetzt haben. Wie sich gezeigt hat, gibt es noch viele offene Punkte. Sehr kritisch sehen wir, dass der für 2014 angedachte Konsultationsprozess (siehe vorne) nicht durchgeführt wurde. Die Entwürfe zu einem Handbuch und auch zur Antragsstellung sind - unseres Erachtens - unter Einbeziehung der Stakeholder einerseits zu diskutieren und andererseits abzustimmen. Diese Vorgehensweise ist von besonderer Wichtigkeit, wenn der NQR und seine Validierungsprozesse erst genommen werden sollen.

Einige der anvisierten Handhabungen bei der Umsetzung durch die Nationale Koordinierungsstelle (NKS) werden kritisch gesehen, da sie zu vage formuliert und intransparent sind. Dies trifft einerseits auf die in einer **Liste anerkannten Sachverständigen** zu, deren sich die NKS bedienen kann. Unklar ist, nach welchen Kriterien diese Sachverständigen von welcher Instanz ausgewählt werden. Andererseits trifft dies auch auf den **sachverständigen Beirat** zur Beratung der NKS zu, der nur vom BMBF und BMWFW vorgeschlagen werden soll.

STELLUNGNAHME

Es sollte vorab geregelt werden: 1.) in welchen Fällen, an welcher Stelle und auf welche Weise der Beirat und/oder die Sachverständigen von der NKS beizuziehen sind und 2.) welche Aufgaben den beiden Instanzen zukommen. Im Sinne der Glaubwürdigkeit und Anerkennung der Empfehlungen bzw. Urteile dieser Gruppen würde es sich empfehlen, dass sowohl bei der Besetzung der anerkannten Sachverständigen als auch des Beirates die Wissenschaftlichkeit der zu benennenden Personen eine Rolle spielt.

4.2. Nationale Steuerungsgruppe:

Die Zusammensetzung der **nationalen Steuerungsgruppe** als einziges Kontrollorgan ist unseres Erachtens noch einmal zu überprüfen: In Anbetracht der Größe des Hochschulbereichs, schlagen wir für diesen Sektor, in dem derzeit nur die uniko und die FHK mit je einer Stimme vertreten sind, eine Stimmerhöhung auf insgesamt zehn Stimmen vor. Dies könnte durch eine Stimmgewichtung gemäß der Größe des Hochschulsektors oder der Aufnahme von zusätzlichen Hochschuleinrichtungen wie bspw. dem ISTA oder der Theologischen Hochschule erreicht werden.

Bezüglich des Abstimmungsmodus schlagen wir ebenfalls eine Abänderung vor: Trotz der Befürwortung rascher Verfahren muss die Kontrollfunktion der nationalen Steuerungsgruppe gegen eine Zuordnung gewährleistet sein. Eine Zweidrittelmehrheit für einen Einspruch gegen eine Zuordnung ist zu hoch angesetzt und ist unseres Erachtens abzuändern. Aus unserer Sicht ist eine ausreichende Kontrollfunktion nur dann gewährleistet, wenn zwei Drittel der Steuerungsgruppe für einen Antrag stimmen.

4.3. NQR- Qualitäts- und Validierungsstellen:

NQR- Validierungsstellen, die gemäß dem Entwurf non-formale Qualifikationen bewerten und einem entsprechenden Niveau zuordnen sollen, werden zwar vom BMBF und BMWFW benannt, jedoch ist unklar, nach welchen Kriterien und Verfahren die Benennungen von statten gehen sollen. Auch die der Validierungsstelle zukommende Rolle sollte noch genauer ausgeführt werden, da sie im Entwurf nicht enthalten ist. Im Falle von Zuordnungsvorschlägen zu den Level 5, 6, 7 und 8 ist es unseres Erachtens unabdingbar, dass ExpertInnen aus dem Hochschulbereich herangezogen werden müssen. Entsprechende Zuordnungen zu diesen Niveaus setzen eine Prüfung und Expertise auf diesen Niveaus voraus.

Die derzeitige Benennung der Validierungsstellen stellen wir auch in Frage, da ihre Aufgabe viel mehr mit Validierung als mit Qualität zu tun hat. Eine Umbenennung in Validierungsstellen würde ihrem Zwecke eher gerecht werden.

Bezüglich der einreichenden Instanzen bzw. Weiterbildungseinrichtungen würde es sich anbieten, entsprechende Qualitätssicherungsmaßnahmen bzw. -strukturen vor Einreichung von Angeboten im Sinne der Transparenz einzufordern.

5. Finanzielle Auswirkungen:

Da nicht nur die NKS-Koordinierungsstelle, sondern beispielsweise auch die Fachhochschulen und Universitäten dem öffentlichen Haushalt zuzurechnen sind, müssen die finanziellen Auswirkungen in diesen Bereichen ebenfalls mitgedacht und dargestellt werden. Ist es politischer Wille, dass es ein österreichweites Validierungskonzept gibt, gilt es nicht nur an den einzelnen Hochschulen eine entsprechende Stelle auf- bzw. auszubauen, sondern auch die finanziellen Mittel für diese aufwändigen Abläufe zur Verfügung zu stellen. Detailliertere Ausführungen haben wir bereits in unserer Stellungnahme zum Konsultationspapier zur Validierung von non-formalem und informellem Lernen angeführt (abrufbar unter dem Link: http://uniko.ac.at/modules/download.php?key=9458_DE_O&f=1&jt=7906&cs=F0B0)

Für die Österreichische Universitätenkonferenz
Univ. Prof. Dr. Heinrich Schmidinger e.h.
Präsident