

Gudrun Biffl, Thomas Pfeffer, Isabella Skrivanek  
Department für Migration und Globalisierung, Donau-Universität Krems

## Rückmeldung zum Entwurf des NQR-Gesetzes

Namens des Departments für Migration und Globalisierung der Donau-Universität Krems bedanken wir uns für die Möglichkeit, zum Entwurf des österreichischen NQR-Gesetzes Stellung zu beziehen. Wir halten die Entwicklung eines österreichischen NQR für eine sehr wichtige Aufgabe, der vorliegende Entwurf bietet dafür eine gute Grundlage. Wir möchten dazu die folgenden Eindrücke und Empfehlungen rückmelden.

### Ad Regelungsgegenstand und Zielsetzungen

- Die Zielsetzungen des Entwurfs zum NQR-Gesetz sind wenig ambitioniert. Als explizite Ziele sind nur die Konformität mit der Empfehlung zur Einrichtung des EQR (§ 1.2), sowie die Information über (die Rangreihung von) Qualifikationen (§ 1.3) genannt.
- Der in diesem Vorschlag angestrebte Informationsgehalt erschöpft sich in der formalen Rangordnung von Qualifikationen und eröffnet keine Perspektiven, wie ein weitergehender, inhaltlicher Austausch über Qualifikationen aussehen könnte. Konkreter: das Potential zur Lernergebnisorientierung, das im EQR enthalten ist, wird nicht genutzt. [Siehe dazu auch die Anmerkungen zu Anhang 1 (Deskriptoren).]
- Die Umstellung von der Input- auf die Output-Orientierung in der Beschreibung von Qualifikationen (= Umstellung der Beschreibung von curricularen Inhalten auf zu erzielende Lernergebnisse) sollte als zentrales Ziel verankert werden, mit Empfehlungen für Qualifikationsanbietern, wie damit umzugehen ist.
- Das NQR-Gesetz sollte auch darauf verweisen, dass ein österreichischer NQR die Anerkennung/Bewertung aus dem Ausland mitgebrachter Qualifikationen erleichtern kann/soll. Die diesbezüglichen Akteure (z.B. ENIC NARIC, AST, etc.) sollten mitadressiert werden.
- Sehr zu begrüßen ist der Hinweis, dass die Zuordnung von Qualifikationen zum NQR nur Informationszwecken dient und damit kein Rechtsanspruch oder Berechtigung verbunden ist. Der Vorschlag folgt damit dem internationalen Trend, das Verhältnis von Qualifikationen zueinander zunehmend über Information und weniger über rechtlich bindende Regelungen zu koordinieren.

### Ad Begriffsbestimmung<sup>1</sup>

- § 2.1 „Qualifikationen können auch durch informelles Lernen erworben werden.“  
Dieser Satz ist insofern problematisch, da er nicht zwischen individuellen Lernergebnissen (Wissen, Fähigkeiten, Kompetenzen) und standardisierte Qualifikationen (= institutionell vergebene Zeugnisse auf Basis der Überprüfung von Lernergebnissen) unterscheidet, sondern anscheinend beides gleichsetzt.  
Man könnte alternativ folgenden Satz verwenden: „Individuelle Kompetenzen (Wissen, Fähigkeiten) können auch durch informelles Lernen erworben werden, benötigen aber die Zertifizierung durch eine zuständige Stelle, um zur standardisierten Qualifikation zu werden.“
- § 2.2-2.3 Wir empfehlen, die Begriffe der „formalen“ bzw „nicht-formalen Qualifikation“ stärker an die Begriffe des „formalen“ bzw. „nicht-formalen Lernens“ anzulehnen und die Frage der gesetzlichen Regelung als (zusätzliches) Unterscheidungskriterium fallen zu lassen.

---

<sup>1</sup> Für Definitionen zur Unterscheidung formalen, non-formalen und informellen Lernens siehe etwa Rat der Europäischen Union, 2012; Unesco, 1997; Pfeffer & Skrivanek, 2013.

Als formale Qualifikationen sollten nur solche Qualifikationen bezeichnet werden, die im formalen, sequentiell gestuften Qualifikationssystem (z.B. Schule, Lehrbetrieb, Hochschule) erworben werden. Damit wäre etwa auch klar, dass die Ausbildung zum Führerschein zwar gesetzlich geregelt, aber zum nicht-formalen Qualifikationssystem gehört.

#### **Ad NQR-Koordinationsstelle, NQR-Beirat, NQR-Steuerungsgruppe**

- Angesichts des zuvor genannten Ziels, die Zuordnung zum NQR nur als Information zu betrachten und keinesfalls daraus Berechtigungen abzuleiten, überrascht der institutionelle Aufwand, der für die Entscheidungsfindung bei der Zuordnung von Qualifikationen in eine Rangreihe betrieben werden soll.
- Das Verhältnis zwischen NQR-Beirat und NQR-Steuerungsgruppe kann folgendermaßen charakterisiert werden: der NQR-Beirat ist ein Expertengremium, die NQR-Steuerungsgruppe ist ein Gremium aus Interessensvertretern, ähnlich der Sozialpartnerschaft. Das Verhältnis der beiden Gremien ist derzeit so geregelt, dass die Interessensvertreter die Entscheidung der ExpertInnen außer Kraft setzen können.
- Im Gegensatz zu Qualitätssicherungs- oder Akkreditierungsagenturen, die regelmäßig Entscheidungen zu treffen haben werden, ist im Fall der Zuordnung zum NQR davon auszugehen, dass viele dieser Entscheidungen langfristig bis einmalig sein werden. D.h.: das Gros der Entscheidungen ist bei Einführung des NQR zu treffen, in den Folgejahren entsteht voraussichtlich kaum Entscheidungsbedarf.
- Angesichts des geringen Regelungsbedarfs scheint es angemessener, eine schlankere institutionelle Struktur zu entwickeln, die auch Entscheidungsbefugt ist. Empfehlenswert wäre etwa das Beispiel der AQ-Austria, die aus einer Geschäftsstelle und einem entscheidungsbefugten ExpertInnen-Gremiums zusammengesetzt ist.

#### **Ad Zuordnung von formalen Qualifikationen**

- Es ist unklar, in welchem Verhältnis Behörden (Bund, Länder) gegenüber Qualifikationsanbietern in Zusammenhang mit der Beantragung von Zuordnungen stehen. Soll nun die Behörde, oder die Bildungseinrichtung (z.B. Schule, Universität) die notwendigen Anträge stellen? Konkret: Soll etwa das BMWF für alle Bachelor, Master und PhD-Studien in Österreich um Zuordnung ansuchen, oder eher jede Universität/Fachhochschule für jedes einzelne Studienprogramm?
- Es ist zu vermuten, dass beim Großteil der österreichischen Qualifikationen die Zuordnung zum NQR außer Streit stehen würde und nur in Ausnahmefällen unterschiedliche Auffassungen bestehen. Um diesen Umstand Rechnung zu tragen, wäre es vielleicht angemessener, einen generellen Zuordnungsvorschlag zu unterbreiten und komplexere Regelungen nur für Schiedsverfahren (Streitfälle) zu entwickeln.

#### **Ad Zuordnung nicht-formaler Qualifikationen**

- Der Entwurf zum NQR-Gesetz nimmt in keiner Weise Bezug zum derzeit ebenfalls in Begutachtung befindlichen Konsultationspapier „Validierung nicht-formalen und informellen Lernens. Entwicklung einer nationalen Strategie“.
- Die Textpassage wirkt insgesamt wenig vorbereitet, aber gleichzeitig sehr determinierend, indem etwa Qualitäts- und Validierungsstellen (ohne nähere Definition) vorgeschlagen werden.
- Sinnvoller wäre es, das Thema Validierung nicht-formaler und informeller Kompetenzen im Gesetzesentwurf zwar anzusprechen, aber auf etwas spätere Anschlussnotwendigkeiten (Gesetzesvorhaben) zu verweisen.

### Ad Anhang 1 Deskriptoren zur Beschreibung des NQR

- Inhaltlich geht es bei den im EQR vorgeschlagenen Deskriptoren um einen Paradigmenwechsel in der Beschreibung von Qualifikationen: weg von einer reinen Input-Orientierung (= Curricula, vorgetragene Inhalte), hin zu einer stärkeren Output-Orientierung (= anzustrebende Lernergebnisse bei dem/der Absolventen/in).
- Historisch ist diese Form der Output-Orientierung erstmals 2005 im Rahmen des Bologna-Prozesses (Dublin-Deskriptoren) vorgeschlagen worden.
- Die Verstärkte Output-Orientierung und output-orientierte Beschreibung von Qualifikationen ist aufwändig und voraussetzungsvoll, würde aber auch die Chance für inhaltliche Auseinandersetzungen über Qualifikationen und Bildungsreformen bieten.
- Die Deskriptoren des EQR und die des Bologna-Prozesses zur Beschreibung von Lernergebnissen unterscheiden sich deutlich. Der Bologna-Prozess definiert die 5 Dublin-Deskriptoren (Wissen und Verstehen; Anwendung von Wissen und Verstehen; Urteilen; Kommunikative Fertigkeiten; Selbstlernfähigkeit), während der EQR nur 3 Deskriptoren definiert (Kenntnisse; Fertigkeiten; Kompetenzen).
- Um die Kommunikation zwischen primärem, sekundärem und tertiärem Bildungssystem zu erleichtern, wäre es hilfreich, zumindest national die gleichen Deskriptoren zur Beschreibung von Lernergebnissen zu verwenden. Der Hinweis, dass die EQR-Niveaus 6-8 den Bologna-Niveaus Bachelor, Master und PhD entsprechen, reicht hier nicht.
- Es wäre hilfreich, Deskriptoren nicht nur für punktuell die Zuordnung von Qualifikationen zum NQR, sondern durchgängig auch für die Entwicklung und Umsetzung von Qualifikationen zu verwenden. Ein diesbezügliches Signal an Qualifikationsanbieter fehlt derzeit noch.
- Die Vorstellung von sequentiell gestuften (standardisierten) Qualifikationen macht vor allem dort Sinn, wo von aufeinander aufbauend, sequentiell steigerbaren (individuellen, personenbezogenen) Kompetenzen ausgegangen werden kann. Dies ist vor allem im Zusammenhang mit Literarität und Rechenfähigkeit der Fall, also mit unterschiedlichen Niveaus der schriftlichen und der mathematischen Kompetenz. Während etwa im primären Schulsystem einfache Formen der Literarität (Lesen einfacher Geschichten, Schreiben einfacher Berichte) vermittelt werden, dient das sekundäre Schulsystem schon gehobeneren Formen der Literarität (Lesen von Romanen, Schreiben von Problemaufsätzen), während das tertiäre Bildungssystem Literarität auf akademischem Niveau (Lesen wissenschaftlicher Texte, wissenschaftliches Schreiben) vermitteln sollt.
- Der Norwegische Qualifikationsrahmen ist ein Beispiel dafür, dass die EQR-Deskriptoren national angepasst werden und dass Fragen der (sequentiell gestaffelten) Literarität sehr deutlich beschrieben werden können. (Siehe unten stehende Tabelle).

Skills	General competence
Bachelor candidates <ul style="list-style-type: none"> <li>“can find, evaluate and refer to information and scholarly subject matter and present it in a manner that sheds light on the problem”</li> <li>“masters relevant scholarly tools, techniques and forms of communication”</li> </ul>	Bachelor candidates <ul style="list-style-type: none"> <li>“can communicate important academic subject matters such as theories, problems and solutions, both in writing and orally, as well as through other forms of communication”</li> </ul>
Master candidates <ul style="list-style-type: none"> <li>“can analyze and deal critically with various sources of information and use them to structure and formulate scholarly arguments”</li> </ul>	Master candidates <ul style="list-style-type: none"> <li>“can communicate extensive independent work and masters language and terminology of the academic field”</li> </ul>
PhD candidates <ul style="list-style-type: none"> <li>“can formulate problems and carry out research and scholarly and/or artistic development work”</li> </ul>	PhD candidates <ul style="list-style-type: none"> <li>“can communicate research and development work through recognized Norwegian and international channels”</li> </ul>

Quelle: NOKUT (n.n.)

## Literatur

Biffi, Gudrun, Pfeffer, Thomas, Skrivanek, Isabella (2012) Anerkennung ausländischer Qualifikationen und informeller Kompetenzen in Österreich. Studie im Auftrag des BMI. Donau-Universität Krems, Department für Migration und Globalisierung.

<http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/department/migrationglobalisierung/forschung/biffi-erkennung-validierung-2012.pdf>

NOKUT. (n.n.). The levels of qualifications in the NQF. Retrieved from <http://www.nokut.no/en/Facts-and-statistics/Det-norske-utdanningsystemet/The-Norwegian-qualifications-framework/Levels>

Pfeffer, T., & Skrivanek, I. (2013). Institutionelle Verfahren zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen und zur Validierung nicht formal oder informell erworbener Kompetenzen in Österreich // Institutionalized procedures for the recognition of foreign qualifications and for the validation of non-formal or informal competencies in Austria. *Zeitschrift für Bildungsforschung*, 3(1). <http://doi.org/10.1007/s35834-013-0058-4>

Rat der Europäischen Union. (2012). *Empfehlung des Rates vom 20. Dezember 2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens (2012/C 398/01)* (Bd. C 398). Brüssel. Abgerufen von <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:398:0001:0005:DE:PDF>

Unesco. (1997). *International Standard Classification of Education ISCED 1997* (Re-edition May 2006). Abgerufen von <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/isced97-en.pdf>