

## SASSA-Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zum nationalen Qualifikationsrahmen für Berufsbildungsabschlüsse (NQR-CH)

Der Verordnungsentwurf zum nationalen Qualifikationsrahmen für Berufsbildungsabschlüsse soll es der Schweiz ermöglichen, ihre Abschlüsse im europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (EQR) zu positionieren und der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zu entsprechen.

Der EQR definiert acht Referenzniveaus, die als Lernergebnisse (learning outcomes) beschrieben werden. Er umfasst „sämtliche Qualifikationsniveaus der allgemeinen, der beruflichen und der akademischen Aus- und Weiterbildung“<sup>1</sup>. Das Kernziel des EQR ist es, als Referenzrahmen beim Vergleich der nationalen Qualifikationsrahmen zu dienen, um eine „grössere Mobilität von Lernenden und Beschäftigten“ zu unterstützen (S. 4). Indem die gemeinsame Referenz auf Lernergebnisse und nicht auf die verschiedenen Kontexte der Bildung begründet wird, soll der EQR „zum Abbau von Hindernissen zwischen Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung beitragen können, beispielsweise zwischen Hochschulen und Berufsbildungseinrichtungen, die ansonsten getrennt voneinander agieren“ (S. 5). Schliesslich soll er die Brückenbildung zwischen „formalem“, „nicht formalem“ und „informellem“ Lernen ermöglichen.

Vor der Prüfung des in die Anhörung gegebenen Verordnungsentwurfs ist festzuhalten, dass der Entwurf für einen nationalen Qualifikationsrahmen für Berufsbildungsabschlüsse (NQR-CH) zwei schwere Mängel aufweist: Er beruht nicht auf einer systematischen Logik und er wurde nicht in Zusammenarbeit mit den betroffenen Akteuren erarbeitet.

### Ein NQR-CH ohne systematische Logik

Der Ansatz des BBT bei seinem Verordnungsentwurf, der nur die durch das Berufsbildungsgesetz (BBG) geregelten Abschlüsse betrifft, entspricht nicht der europäischen Empfehlung, die vorsieht, alle Abschlüsse einzubeziehen und die Hindernisse zwischen den Bildungswegen abzubauen. Ein solcher bruchstückhafter Ansatz, der nicht mit der Initiative des Staatssekretariats für Bildung und Forschung in Bezug auf die Hochschulen koordiniert ist, ist aus folgenden Gründen problematisch.

1. Er erschwert die Möglichkeit der Schweiz, im europäischen Raum ein kohärentes Berufsbildungssystem anzubieten, obwohl sich unser Land auf nationaler Ebene für einen systematischen Ansatz bei der Berufsbildung eingesetzt hat. Der erläuternde Bericht zur Anhörung über den NQR-CH gibt an (S. 5), dass jeder Schweizer Berufsbildungsabschluss (tatsächlich beschränkt auf den Rahmen des BBG) einem der acht Niveaus des EQR zugeordnet wird. Und in seinem Kapitel 3.1 unterscheidet er zwischen der Bologna-Reform und dem Kopenhagen-Prozess und gibt an (S. 7), dass die Hochschulen ihren eigenen Rahmen besitzen, den nqf.ch-HS, mit drei Niveaus für ihre Ausbildungsgänge. Diese Angabe ist sicher richtig, doch ruft die europäische Empfehlung gerade dazu auf, die Hindernisse zwischen der Hochschulausbildung und der Berufsbildung abzubauen, und sie weist in ihrer erläuternden Broschüre ausdrücklich auf die Übereinstimmung zwischen dem EQR und dem Qualifikationsrahmen für den europäischen Hochschulraum hin und ordnet den verschiedenen Studienzyklen im Hochschulbereich die Niveaus 5 bis 8 des EQR zu<sup>2</sup>. Der NQR-CH

<sup>1</sup> Der europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen, Luxemburg, Europäische Gemeinschaften, 2008, S. 3  
[http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/broch\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/broch_de.pdf).

<sup>2</sup> Ibid. S. 12 und 14. Niveau 5 entspricht dem Kurzstudiengang, Niveau 6 dem Bachelor, Niveau 7 dem Master und Niveau 8 der Promotion. Weiter ist das von einer Gruppe europäischer Experten erstellte Arbeitsdokument der Kommission vom 8. Juli 2005 mit dem Titel *Auf dem Weg zu einem Europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen* zu berücksichtigen ([http://ec.europa.eu/languages/documents/european-qualification\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/languages/documents/european-qualification_de.pdf)). Denn dieses Dokument entwickelt die Philosophie des Bezugssystems, das für den EQR gelten soll. Es enthält alle für die Ausarbeitung eines nationalen Qualifikationsrahmens nötigen methodologischen 03.05.2012

kann daher kein kohärentes System aufstellen, wenn er nicht das Problem löst, die Berufsbildungsabschlüsse nach dem BBG, diejenigen, die vom FHSG abhängen und diejenigen, die von den PH und den Universitäten ausgestellt werden, auf der Skala von acht Niveaus des EQR unterzubringen.

2. Die Besonderheit der Berufsbildung in der Schweiz, auf die dieses Land mit Recht stolz ist, ist die Entwicklung eines kohärenten Systems vom Berufsattest bis zum Master an der FH. Die Artikel 2 und 3 des FHSG übertragen den FH in aller Deutlichkeit eine Verantwortung in der höheren Berufsbildung, und diese Besonderheit der FH wird durch die Artikel 25 und 26 des HFKG bestätigt. Es ist daher unverständlich und unlogisch, dass das BBT einen nationalen Rahmen für die Berufsbildungsabschlüsse definiert, ohne wenigstens die Abschlüsse der ihm unterstehenden FH mit einzubeziehen. Gerade das BBT sollte durch seine Tätigkeit dazu beitragen, diese von den eidgenössischen Räten gewünschte Kohärenz aufrecht zu erhalten.
3. Der Prozess der Einführung eines nationalen Qualifikationsrahmens für alle beruflichen Abschlüsse in der Schweiz müsste insbesondere die Klärung der jeweiligen Einordnung der Abschlüsse der höheren Fachschulen und der FH ermöglichen. Der Entwurf des BBT geht auf diese Frage nicht ein. Doch hat das Amt inzwischen zahlreiche Rahmenlehrpläne (RLP) für Studiengänge der höheren Fachschulen verabschiedet, die deren Ausbildung auf Niveau 6 des europäischen Qualifikationsrahmens (CEC) ansiedeln, dem Niveau, das dem Bachelor entspricht. Dies gilt zum Beispiel für folgende Studiengänge:
  - Kindererzieher/-in HF
  - Sozialpädagoge/-pädagogin HF
  - Technische/r Operationsfachmann/-frau HF
  - Dentalhygieniker/-in HF
  - Podologe/-in HF
  - Fachmann/-frau für medizinisch-technische Radiologie HF

Folgende Studiengänge ordnen beispielsweise ihre Abschlüsse auf Niveau 5 und 6 ein:

- Techniker/-in HF
  - Sozialpädagogische(r) Werkstattleiter/-in HF
4. Die Nachbarländer, die begonnen haben, ihren nationalen Qualifikationsrahmen auszuarbeiten, haben den empfohlenen allgemeinen Ansatz übernommen. Dies gilt zum Beispiel für Deutschland<sup>3</sup> wo sich die Arbeitsgruppe bemüht hat, die Entsprechungen zwischen dem Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (DQR) und dem Qualifikationsrahmen für Deutsche Hochschulabschlüsse (HQR) zu etablieren. Das gleiche versucht auch Österreich mit dem in der Anhörung befindlichen Nationalen Qualifikationsrahmen für Österreich und seinen Anlagen<sup>4</sup> oder Frankreich, wenn man den im Oktober 2010 vorgelegten Bericht der Arbeitsgruppe studiert<sup>5</sup>. Es ist in diesem Zusammenhang interessant zu erwähnen, dass das französische Ministerium für Solidarität und sozialen Zusammenhalt im August 2011 auf Grundlage des oben erwähnten Berichts Verordnungen<sup>6</sup> erlassen hat, die die Ausbildungen zum Sozialarbeiter, zum Sozialpädagogen, zum technischen Sozialpädagogen (sozialpädagogischen Werkstattleiter) und Kleinkindererzieher auf das Bachelor-Niveau anheben, denn diese Bildungsgänge waren im Bericht auf Niveau 6 des EQR angesiedelt worden. Die Schulen, die diese Abschlüsse anbieten, sind seitdem damit befasst, die Anforderungen der Bologna-Reform zu erfüllen.

---

Elemente. Und es bietet eine detaillierte Beschreibung aller 8 Niveaus des EQR und erklärt, wodurch sie sich unterscheiden. Es gibt insbesondere an (S. 28), dass die „Dublin-Deskriptoren“ bei der Definition der Niveaus 5 bis 8 des EQR in reichem Masse verwendet wurden. Doch wurden die drei von den Experten empfohlenen Kategorien (Kenntnisse, Fähigkeiten und persönliche und fachliche Kompetenzen) in der Empfehlung nicht übernommen, denn diese unterscheidet die Deskriptoren Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen.

<sup>3</sup> <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?s=34Ztjz3vTyS7j3njB3&t=/documentManager/sfdoc.file.detail&fileID=1323248009368>

<sup>4</sup> [http://www.bmukk.gv.at/mediapool/15830/nqr\\_konpap\\_08.pdf](http://www.bmukk.gv.at/mediapool/15830/nqr_konpap_08.pdf), insbesondere Tafel 4, S. 27

[http://www.bmukk.gv.at/mediapool/15832/nqr\\_konpap\\_ahang\\_08.pdf](http://www.bmukk.gv.at/mediapool/15832/nqr_konpap_ahang_08.pdf), insbesondere Tafel 1, S. 13

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/eqf/francereport\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/eqf/francereport_fr.pdf)

<sup>6</sup> <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJO.do?idJO=JORFCONT000024558132>

## Ein NQR-CH ohne Realitätsbezug

Der erläuternde Bericht gibt keinerlei Auskunft darüber, wie der NQR-CH erarbeitet wurde. Es ist nicht bekannt, ob es eine Arbeitsgruppe gab und welche Experten zugezogen wurden. Diese Intransparenz entspricht nicht der europäischen Empfehlung, die bei der Ausarbeitung der nationalen Qualifikationsrahmen auffordert zur „Förderung der Einbindung aller wichtigen Betroffenen, wozu – im Einklang mit der nationalen Gesetzgebung und Praxis – auch Einrichtungen der Hochschulbildung und der beruflichen Bildung, Sozialpartner, Sektoren und Experten im Bereich des Vergleichs und der Nutzung von Qualifikationen auf europäischer Ebene gehören“<sup>7</sup>. Denn es ist kaum vorstellbar, einen nationalen Qualifikationsrahmen für Berufsbildungsabschlüsse auszuarbeiten, ohne die Rektorenkonferenz (CRUS, CoHEP, KFH) einzubeziehen. Das Vorgehen des BBT steht in diesem Punkt ebenfalls im Gegensatz zu dem der Nachbarländer wie Deutschland, Österreich oder Frankreich, die Arbeitsgruppen einrichteten, an denen Vertreter der Hochschulen beteiligt waren. In Deutschland beispielsweise waren an der Arbeitsgruppe, die den Entwurf für den nationalen Qualifikationsrahmen ausarbeitete, Fachleute der FH und der Universität, der Rektorenkonferenz der Hochschulen sowie Vertreter verschiedener Ministerien und der Sozialpartner beteiligt.

## Prüfung des Verordnungsentwurfs

Die Kritik am Verordnungsentwurf beruht im Wesentlichen auf der grundlegenden Kritik, die oben geäußert wurde. Die Verknüpfung des Verordnungsentwurfs mit dem BBG ist nicht angemessen, denn dies hindert die Schweiz daran, einen NQR-CH auszuarbeiten, der die gesamte Berufsbildung umfasst.

### Art. 2 Geltungsbereich

Der auf die vom BBT geregelten Bildungsgänge beschränkte Geltungsbereich ermöglicht es der Schweiz nicht, einen nationalen Qualifikationsrahmen vorzulegen, der alle beruflichen Ausbildungsgänge umfasst, wie dies die europäische Empfehlung fordert.

### Art. 3 Grundsätze, Abs. 1

Das Raster in Anhang 1 der Verordnung definiert Deskriptoren für alle acht Niveaustufen entsprechend den drei im europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) vorgesehenen Kategorien: Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen. Aufgrund seiner Formulierungen ermöglicht dieses Raster kaum eine Ausweitung auf die Bildungsgänge der Hochschulen. Doch muss die Beschreibung der acht Niveaustufen eines nationalen Qualifikationsrahmens unbedingt in der Lage sein, alle Abschlüsse abzudecken. Das Raster der Anlage zur Verordnung ist daher insgesamt unbefriedigend. Für eine vertiefte Prüfung siehe unten.

### Art. 5 Verfahren

Die Verordnung überträgt dem BBT die Zuständigkeit für die Einstufung der Abschlüsse in der Berufsausbildung im Rahmen des Verfahrens, das nach dem BBG für den Erlass der Vorschriften über die Bildungsinhalte vorgesehen ist. Dabei stellt sich die Frage, wie das entscheidende Thema der Einordnung der Grundausbildungen der höheren Fachschulen und der FH gelöst werden soll. In Ermangelung eines nationalen Rahmens, der alle in der Schweiz möglichen Abschlüsse umfasst, birgt die in dieser Verordnung vorgesehene Aufspaltung künftige Probleme und die Gefahr der Inkohärenz.

---

<sup>7</sup> Empfehlungen des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:111:0001:0007:FR:PDF>, S. 3  
03.05.2012

## Anhang 1 Nationaler Qualifikationsrahmen (NQR-CH)

Für die Analyse der in der Anlage beschriebenen Deskriptoren der acht Niveaustufen ist es angebracht, sie auf die im EQR definierten Deskriptoren zu beziehen. Es ist auch aufschlussreich, sie mit den von einem anderen Land vorgeschlagenen Deskriptoren zu vergleichen. Dies geschieht in den drei Tabellen im Anhang zu dieser Stellungnahme. Bei jeder Kategorie (Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen) werden für die Niveaustufen 5 bis 8 – die entscheidenden Niveaus, um zwischen den Ausbildungsgängen der HF und der FH unterscheiden zu können – die Deskriptoren des NQR-CH, des EQR<sup>8</sup> und des deutschen Rahmens, für den eine französische Version<sup>9</sup> vorliegt, verglichen. Auf dieser Grundlage und aufgrund der Tabellen in der Anlage ist es möglich, folgende Kommentare zu den vorgeschlagenen Deskriptoren des NQR-CH abzugeben.

### *Begriffsverwirrungen*

Der Anhang gibt zunächst Erläuterungen zu den Kategorien Kenntnisse, Fertigkeiten, Kompetenzen. Wenn die Unterkategorien der Kompetenzen, und zwar berufliche Kompetenzen, persönliche Kompetenzen und Sozialkompetenzen der üblichen Terminologie und den Definitionen des EQR<sup>10</sup> entsprechen, ist man andererseits von den Unterkategorien für die Kenntnisse und Fertigkeiten überrascht:

- In der Kategorie Kenntnisse unterscheidet der EQR zwischen „Kenntnissen als Theorie“ und „Faktenwissen“. Doch der NQR-CH verwendet die Unterkategorien „Wissen“ und „Verstehen“ und ordnet bei den Kenntnissen Äusserungen über Fähigkeiten „fähig sein...“ ein, die dort nichts zu suchen haben.
- In der Kategorie der Fertigkeiten nimmt der EQR eine Unterscheidung zwischen kognitiven Fertigkeiten und praktischen Fertigkeiten vor. Doch der NQR-CH verwendet die Unterkategorien „prozedurale Fertigkeiten“ und „sensomotorische Fertigkeiten“. Insbesondere diese zweite Unterkategorie ist völlig ungeeignet, um für abstrakte Aufgaben erforderliche Fertigkeiten zu bezeichnen. Die Inhalte unter dieser Rubrik bezeichnen ausserdem keine sensomotorischen Fertigkeiten.

### *Undeutliche Unterscheidungen zwischen den Niveaustufen*

Eine detaillierte Analyse der Deskriptoren des NQR-CH zeigt, dass die Unterscheidungen nicht deutlich sind, weil die Autoren Unterscheidungen vornehmen, indem sie den gleichen Begriffen Adjektive, Adverbien oder eingeschobene Teilsätze anfügt, mit denen sich die Unterschiede der Niveaustufen kaum rechtfertigen lassen.

Ein Beispiel zur Veranschaulichung dieses Mangels:

Der NQR-CH unterscheidet die Kenntnisse der Niveaustufen 5 bis 8 folgendermassen:

Niveau 5: **erweiterte Fachkenntnisse der bedeutenden [...]bereiche,**

Niveau 6: **umfassende Fachkenntnisse aller bedeutenden [...]bereiche,**

Niveau 7: **umfassende, fundierte und detaillierte Fachkenntnisse aller bedeutenden [...]bereiche,**

Niveau 8: **umfassende, fundierte, spezialisierte, detaillierte und systematische Fachkenntnisse aller bedeutenden [...]bereiche.**

Im Vergleich ermöglicht der deutsche Rahmen, viel knapper in seinen Aussagen, eine viel klarere Vorstellung von den Unterschieden der Niveaustufen und verwendet übrigens bei der Kategorie der Kenntnisse

---

<sup>8</sup> Ibid. Anlage II

<sup>9</sup> [http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?s=llpyklPR8mepezekwx&t=/documentManager/sfdoc.file\\_detail&fileID=1305876130092](http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/de?s=llpyklPR8mepezekwx&t=/documentManager/sfdoc.file_detail&fileID=1305876130092)

<sup>10</sup> Der europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen, Luxemburg, Europäische Gemeinschaften, 2008, S. 11  
[http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/broch\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/broch_fr.pdf).

das Adjektiv „wissenschaftlich“, das im NQR-CH völlig fehlt, was doch erstaunt, wenn es um Kenntnisse auf hohem Niveau geht.

JCO/30. März 2012