



Warum der NQR gescheitert ist

Der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR) für lebenslanges Lernen gilt als eines der zentralen Umsetzungsinstrumente des Kopenhagen-Prozesses. Er sollte Bildungsabschlüsse allgemeiner und beruflicher Art grenzübergreifend vergleichbar machen und die Transparenz erhöhen. Eines der Ziele: Die Steigerung der internationalen Mobilität der Lernenden und Arbeitnehmenden. Tatsächlich aber bleibt eine Anwendung des vom EQR abgeleiteten schweizerischen Qualifikationsrahmens (NQR) auf dem Bildungs- bzw. Arbeitsmarkt weitestgehend aus. Dieses Versagen lässt sich über neoinstitutionalistische Mechanismen (Imitation, Zwang, Druck) erklären.



Ramona Martins

Ramona Martins (MSc Berufsbildung) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Innovationsbeauftragte im Zentrum Berufsbildung an der PH Luzern. Sie leitet Projekte und entwickelt Aus- und Weiterbildungen. Im Speziellen befasst sie sich mit der Professionalisierung und beruflichen Identität von Berufsbildenden im betrieblichen Lernort.

Die Europäische Union definierte im Jahr 2000 Transparenz, Durchlässigkeit und Mobilität als Eckpfeiler der Lissabon-Strategie, die die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraums stärken sollte. Die Einführung des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) für lebenslanges Lernen galt im Rahmen des darauffolgenden Kopenhagen-Prozesses als ein zentrales Umsetzungsinstrument. Als Qualifikationsrahmen werden gemäss Hanf und Reuling (2001) Strukturen zur Entwicklung, Beschreibung und Systematisierung der Beziehungen von Qualifikationen verstanden. Die Idee dieses bildungspolitischen bzw. arbeitsmarktlichen Instruments ist es, Bildungsabschlüsse allgemeiner oder beruflicher Art grenzübergreifend vergleichbar zu machen und so die Transparenz sowie folglich die internationale Mobilität der Lernenden und Arbeitnehmenden zu fördern.

Verschiedene Studien haben inzwischen Stärken und Schwächen des EQR untersucht (vgl. Blackmur, 2004; Clarke & Winch 2006; Bjørnåvold & Coles, 2010). Vor Allem Blackmur (2004) sowie Clarke und Winch (2006) beleuchten die Implementierung insgesamt kritisch – insbesondere

- wegen der unterschiedlichen sozio-politischen Rollen von Qualifikationen,
- wegen der uneinheitlichen Industriestrukturen und Arbeitsprozesse,
- aufgrund von Differenzen zwischen den berufsbildenden Einrichtungen in den Ländern und
- wegen zu erwartenden Schwierigkeiten beim Finden einer gemeinsamen Logik über die Ordnung und Klassifikation von Qualifikationen.

Die europäischen Länder folgten zwar der Empfehlung zum EQR und entwickelten nationale Qualifikationsrahmen (NQR). Diese finden jedoch bis anhin im Bildungs- bzw. Arbeitsmarkt wenig bis gar keine Anwendung (vgl. z. B. Cedefop, 2015; Cedefop et al. 2015; 2017). Der vorliegende Beitrag sieht am Beispiel der Schweiz eine mögliche Erklärung dafür im Governance-Prozess, unter welchem der NQR entstand. Neoinstitutionalistische Mechanismen machen verständlich, warum die Entwicklung des NQR innerhalb institutioneller Spannungsfelder zwar zur Implementierung eines nationalen Qualifikationsrahmens geführt hat, aber nicht automatisch zu dessen Anwendung.

Entwicklung und Implementierung in der Schweiz

Der Schweizer Bundesrat verabschiedete im Juni 2010 die internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation («internationale BFI-Strategie»). Sie zielt auf die Entwicklung eines international wettbewerbsfähigen Bildungs-, Forschungs- und Innovationssystems und soll dazu beitragen, die Schweiz international als bevorzugter Standort für Bildung, Forschung und Innovation zu etablieren. In der Strategie wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass strategische Allianzen im Bereich des Humankapitals und der Mobilität gefordert sind, um die weltweiten demografischen Herausforderungen zu meistern und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu steigern. Diesbezüglich sah man Handlungsbedarf bei der internationalen Anerkennung des schweizerischen Bildungssystems, insbesondere bei der im internationalen Kontext gleichwertigen gesellschaftlichen Anerkennung des allgemeinbildenden und des berufsbezogenen Bildungswegs (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2010). Ähnlich argumentierten Bund und Kantone in den gemeinsamen Bildungszielen vom März 2011 (SBFI, 2014). Dieser Prozess mündete in einen Vorschlag zum Nationalen Qualifikationsrahmen der Schweizer Berufsbildung (NQR-CH-BB). Dieser konnte im Oktober 2014 formell eingeführt werden und genoss bei den Stakeholderneine breite Unterstützung. Dies kann besonders wie folgt erklärt werden.

1. Im Zuge der Entwicklung eines NQR-CH-BB wurde versucht, die Bekanntheit und den Wert Schweizer Abschlüsse international zu erhöhen, was den Arbeitnehmenden mehr Möglichkeiten im Hinblick auf ihre Mobilität ermöglichen sollte. So ist die Implementierung des NQR-CH-BB eng mit der 2013 beschlossenen nationalen Strategie verknüpft, die Höhere Berufsbildung auch international zu stärken.
2. Der im EQR angedachte Paradigmenwechsel hin zur Learning-Outcome-Orientierung fügt sich in die Handlungskompetenzorientierung des Berufsbildungsgesetzes von 2004.

Der NQR-CH-BB wurde im Oktober 2014 vom SBFI auf dem Verordnungsweg implementiert und gemäss den Kriterien und Verfahren der EQR Advisory Group dem EQR zugeordnet (SBFI, 2015).

Die Entwicklung des NQR-CH-BB nimmt eine klare Rolle bei der Umsetzung und Implementierung politischer Strategien und Reformen in der Berufsbildungslandschaft der Schweiz ein. Während der NQR in anderen Ländern für die Validierung informeller Bildung, zur besseren Durchlässigkeit ihres Berufsbildungssystems oder zur Qualitätssicherung verwendet wird, nutzt ihn die Schweiz im Besonderen dafür, um bereichs- und institutionenübergreifende Fragen zu klären und so Stakeholder aus verschiedenen Bereichen des Bildungssystems (Hochschulbildung und Höhere Berufsbildung) näher zusammenzubringen (Cedefop, 2018). Ebenso wurden die Trägerschaften der Berufe angehalten, innerhalb von drei Jahren nach Verabschiedung der Verordnung (2014) ihre Berufe in den NQR-CH-BB einzustufen, obwohl man wusste, dass ein Drittel der Berufsbildungsabschlüsse vor Revisionen standen (SBFI, 2014). Auch wenn die Trägerschaften in diesem Fall die genannte Frist nicht einhalten mussten, scheinen sie angehalten worden zu sein, die Revisionen im Sinne der festgelegten politischen Strategien vorzunehmen. Die Verantwortung des Einstufungsprozesses sowie die endgültige Einstufungsentscheidung sind zwar Sache des Bundes. Die Einstufung selbst und deren Kosten obliegen jedoch den Trägerschaften. Eine definitive Einordnung findet nur bei Konsens zwischen Bund und Trägerschaften statt (SBFI, 2014).

Im Zuge der Einordnung werden die Handlungskompetenzen des jeweiligen Berufsabschlusses mit denjenigen der Niveaus des NQR-CH-BB verglichen und diesen zugeordnet. Zur Veranschaulichung bietet die Tabelle 1 eine Übersicht der Handlungskompetenzen pro Niveau.

Neoinstitutionalistische Mechanismen machen verständlich, warum die Entwicklung des NQR innerhalb institutioneller Spannungsfelder zwar zur Implementierung eines nationalen Qualifikationsrahmens geführt hat, aber nicht automatisch zu dessen Anwendung.

Die Entwicklung des NQR-CH-BB nimmt eine klare Rolle bei der Umsetzung und Implementierung politischer Strategien und Reformen in der Berufsbildungslandschaft der Schweiz ein.

NQR-CH-BB: Handlungskompetenzorientierung	
Niveau 1	Die Berufsleute erfüllen einfache Anforderungen in einem überschaubaren und stabil strukturierten Tätigkeitsgebiet. Sie erfüllen ihre Aufgaben unter Anleitung
Niveau 2	Die Berufsleute erfüllen fachgerecht grundlegende Anforderungen in einem überschaubar und stabil strukturierten Tätigkeitsgebiet. Sie erfüllen ihre Aufgabe weitgehend unter Anleitung.
Niveau 3	Die Berufsleute erfüllen selbstständig fachliche Anforderungen in einem noch überschaubaren und zum Teil offen strukturierten Arbeitsbereich.
Niveau 4	Die Berufsleute erkennen und bearbeiten fachliche Aufgabenstellungen in einem umfassenden, sich verändernden Arbeitsbereich.
Niveau 5	Die Berufsleute erkennen und analysieren umfassende fachliche Aufgabenstellungen in einem komplexen, spezialisierten, sich verändernden Arbeitskontext.
Niveau 6	Die Berufsleute erkennen, analysieren und bewerten umfassende fachliche Aufgaben, Problemstellungen und Prozesse in einem erweiterten Arbeitskontext. Die Anforderungsstruktur ist durch Komplexität und häufige Veränderung gekennzeichnet.
Niveau 7	Die Berufsleute bearbeiten neue komplexe Aufgaben- und Problemstellungen und steuern eigenverantwortlich Prozesse in einem strategieorientierten Arbeitskontext. Die Anforderungsstruktur ist durch häufige und unvorhersehbare Veränderungen gekennzeichnet.
Niveau 8	Die Berufsleute entwickeln innovative Lösungen und Verfahren oder gewinnen Forschungserkenntnisse in einem komplexen Tätigkeitsfeld. Die Anforderungsstruktur ist durch neuartige und hoch anspruchsvolle Problemlagen gekennzeichnet.

Tabelle 1: Angepasste Darstellung der Handlungskompetenzen nach Niveau, erstellt in Anlehnung an das «Raster der Handlungskompetenzen nach NQR Berufsbildung» des SBFI

Kritische Reflexion aus neoinstitutionalistischer Perspektive

Auf eine detaillierte Herleitung des theoretischen Hintergrundes neoinstitutionalistischer Theorien wird hier aus Platzgründen verzichtet (vgl. Martins 2020). Als zentrale Erkenntnis ist jedoch festzuhalten, dass es sich beim EQR bzw. bei den NQR aus neoinstitutionalistischer Perspektive um die Implementierung sogenannter «Formalstrukturen» handelt, die zur Legitimierung (berufsbildungs-)strategischer Bemühungen dienen, jedoch nur wenig Einfluss auf die tatsächlichen Abläufe und Handlungen auf dem Bildungs- bzw. Arbeitsmarkt haben. Diese Perspektive erklärt die ausbleibende Wirkung des NQR in Bezug auf Mobilität, Gleichwertigkeit, Durchlässigkeit und lebenslanges Lernen, auf die diverse Studien verweisen (vgl. z.B. Raffé 2013; Helgøy & Homme, 2015).

Aus neoinstitutionalistischer Perspektive lässt sich argumentieren, dass im Entwicklungsprozess des NQR-CH-BB die Trägerschaften zwar aus (rechtlichem) Zwang alle Berufsabschlüsse binnen relativ kurzer Zeit eingestuft haben, diese Einstufung jedoch lediglich symbolischen Charakter besitzt; sie dient zur Legitimierung berufsbildungsstrategischer Ziele, erfordert aber keine Anpassungen und konkreten Handlungen in der Bildungs- und Arbeitspraxis. Zudem kann hergeleitet werden, dass auf gesamteuropäischer und nationaler Ebene die Entwicklung von Qualifikationsrahmen als Versuch zu verstehen ist, mit Erwartungsunsicherheit umzugehen. Die Lissabon-Strategie sowie der darauf folgende Kopenhagen Prozess und die daraus entstandenen Umsetzungsinstrumente sind (im Sinne von Hasse und Krücken, 2009) Institutionen, die als «gesellschaftliche Erwartungsstrukturen» für «angemessenes Handeln und Entscheide» sorgen sollen und somit der Funktion von Institutionen gemäss Berger und Luckmann (1971) gerecht werden.

Die EU versuchte mit der Lissabon-Strategie die günstige ökonomische und politische Lage um das Jahr 2000 zu nutzen, um mit langfristigen und messbaren Zielen die Europäische Gemeinschaft ökonomisch, sozial und ökologisch auf die Herausforderungen des technologischen Wandels und der Globalisierung vorzubereiten. Angesichts unklarer Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, heterogenen Umwelterwartungen und Mangel an eindeutigen Problemlösungen orientierte sie sich dabei an bereits bestehenden Instrumenten und Strategien von anderen Ländern. Die Schweiz verhielt sich nicht anders: Auch sie hat sich aufgrund ihrer Erwartungsunsicherheit in Anlehnung an den «mimetic isomorphism» (DiMaggio und Powell, 1983) an der Entwicklung anderer Qualifikationsrahmen orientiert. Der normative Druck dafür entstand aus dem strategischen Wunsch der Stärkung der Höheren Berufsbildung und dem politischen Ziel einer Gleichwertigkeit und Vergleichbarkeit allgemeinbildender und berufsbildender Hochschulabschlüsse.

Fazit

Das Beispiel der Schweiz zeigt, dass die Implementierung des NQR insbesondere für Reformierungszwecke genutzt wurde – vor allem vor dem Hintergrund der Stärkung der Höheren Berufsbildung. Die Entwicklung des NQR-CH-BB und die anschliessende Einstufung der höheren Berufsabschlüsse sind in erster Linie als strategischer Umsetzungsschritt zur angestrebten Gleichwertigkeit und Vergleichbarkeit allgemeinbildender und berufsbildender Hochschulabschlüsse zu verstehen. Ein solches Vorgehen führt aber zum Scheitern des EQR. Helgøy und Homme (2015) konnten zeigen, dass der Erfolg des EQR davon abhängt, inwiefern dessen Logik mit der nationalen Bildungspolitik übereinstimmt. Sie beobachteten, dass die vollständige Übernahme des EQR in nationale Strukturen in vielen Ländern abgelehnt wird, weil länderspezifische Mind-Sets bzw. unterschiedliche Bildungskulturen, Bildungssysteme und Systemlogiken vorherrschen. Dies führt zu länderspezifischen Umsetzungen der NQR, die einen ständigen Übersetzungsprozess erfordern.

Das Beispiel der Schweiz zeigt, dass die Implementierung des NQR insbesondere für Reformierungszwecke genutzt wurde – vor allem vor dem Hintergrund der Stärkung der Höheren Berufsbildung.

Solange unterschiedliche Bildungskulturen, Bildungssysteme und Systemlogiken vorherrschen und verschiedene Länder mit der Entwicklung des NQR unterschiedliche Ziele verfolgen – den NQR also lediglich auf Ebene der «Formalstruktur» implementieren –, solange gehen nicht nur die eigentlichen Ziele und Chancen der NQR verloren. Ebenso scheinen auch die nationalen (berufsbildungs-)strategischen Ziele über die Implementierung von Qualifikationsrahmen nur schwer erreichbar zu sein.

Literatur

- Berger, P., & Luckmann, T. (1971). *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Harmondsworth.
- Bjørnåvold, J., & Coles, M. (2010). *The Added Value of National Qualifications Frameworks in Implementing the EQF*. European Qualifications Framework: Explanatory Note 2. Luxembourg
- Blackmur, D. (2004). *A Critique of the Concept of a National Qualifications framework* (<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1353832042000299559>). *Quality in Higher Education*, 10(3), 267-284.
- Cedefop (2015). *National Qualifications Framework Developments in Europe* (https://www.cedefop.europa.eu/files/4137_en.pdf). Anniversary Edition. Luxembourg.
- Cedefop (2018). *National qualifications framework developments in European countries* (https://www.qualifikationsregister.at/wp-content/uploads/2018/11/Cedefop_NQF_developments_europe_2018.pdf). Analysis and overview 2015-16. Luxembourg.
- Cedefop et al. (2015). *Global Inventory of Regional and National Qualifications Frameworks. Volume II. National and Regional Cases* (https://www.cedefop.europa.eu/files/2213_en.pdf). Hamburg.
- Cedefop et. al. (2017). *Global Inventory of Regional and National Qualifications Frameworks* (http://www.cedefop.europa.eu/files/2221_en.pdf). Volume 1. Thematic Chapters. Prague.
- Clarke, L., & Winch, C. (2006). *A European skills framework? – but what are skills?* (<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13639080600776870>) Anglo-Saxon versus German concepts. *Journal of Education and Work*, 19(3), 255-169.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). *The Iron Cage Revisited*. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Hanf, G., & Reuling, J. (2001). *Qualifikationsrahmen – ein Instrument zur Förderung der Bezüge zwischen verschiedenen Bildungsbereichen?* (<https://docplayer.org/19883206-Qualifikationsrahmen-ein-instrument-zur-foerderung-der-bezuege-zwischen-verschiedenen-bildungsbereichen.html>) Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 30(6), 49-54.
- Hasse R., & Krücken, G. (2009). *Neo-institutionalistische Theorie* (https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-91600-2_12). In: G. Kneer & M. Schroer (Hrsg.). *Handbuch Soziologische Theorien*. Wiesbaden, 237- 251.
- Helgøy, I., & Homme, A. (2015). *Path-dependent Implementation of the European Qualifications Framework in Education* (<https://doi.org/10.1080/13876988.2013.849399>). A Comparison of Norway, Germany and England. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(2), 124-139
- Martins, R. (2020): *Ein neoinstitutioneller Blick auf den Entwicklungsprozess des Nationalen Qualifikationsrahmens am Beispiel der Schweiz* (https://www.bwpat.de/ausgabe39/martins_bwpat39.pdf). In: bwpat@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online, Ausgabe 39, 1-14.
- Pilcher, N., Ferni, S., & Smith, K. (2015). *The Impact of National Qualifications Frameworks* (<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13639080.2015.1122178>): By Which Yardstick Do We Measure Dreams? *Journal of Education and Work*, 30(1), 1– 12.
- SBFI (2014). *Verordnung über den nationalen Qualifikationsrahmen für Abschlüsse der Berufsbildung. Erläuternder Bericht* (<https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/mobilitaet/nqr.html>). Stand: 24.07.2014, doi: 512.164/2011/07633 \ C00.2101.108.4.50801
- SBFI (2015). *Schweizer EQR-Zuordnungsbericht* (<https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/mobilitaet/nqr/europaeischer-qualifikationsrahmen.html>). 17. Mai 2015.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2010). *Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation* (<https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/dienstleistungen/publikationen/publikationsdatenbank/int-strategie-bfi.html>). Bern.

Zitiervorschlag

Ramona Martins, 2021: Warum der NQR gescheitert ist: Implementierung und Anwendung des nationalen Qualifikationsrahmens (NQR) in der Schweiz. *Transfer, Berufsbildung in Forschung und Praxis* (1/2022), SGAB, Schweizerische Gesellschaft für angewandte Berufsbildungsforschung.



(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)