
Einrichtung eines Europäischen Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung (EQARF)

Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates

Ziele eines Europäischen Qualitätssicherungsrahmens für die Berufsbildung

Die deutsche Wirtschaft unterstützt das grundsätzliche Ziel der vorgeschlagenen Empfehlung, die EU-Mitgliedstaaten bei der Qualitätsverbesserung ihrer beruflichen Aus- und Weiterbildungssysteme zu unterstützen und dadurch mehr gegenseitiges Vertrauen zwischen den unterschiedlichen nationalen Berufsbildungssystemen aufzubauen. Gegenseitiges Vertrauen und ausreichende Praxiserprobung sind ausschlaggebend für die erfolgreiche Anwendung von europäischen Transparenzinstrumenten in der Berufsbildung wie dem geplanten Europäischen Kreditpunktesystem für die Berufsbildung (ECVET), dem Europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (EQR) oder EUROPASS.

Die Einrichtung eines Europäischen Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung (im Folgenden EQARF) kann eine sinnvolle Ergänzung zu diesen Instrumenten darstellen. Aufgrund der unterschiedlichen Berufsbildungssysteme in der EU muss ein einheitlicher europäischer Referenzrahmen aber so flexibel ausgestaltet sein, dass er den Mitgliedstaaten genügend Spielraum bietet, die Besonderheiten des jeweils eigenen Systems bei der Umsetzung zu berücksichtigen. Der EQARF, insbesondere die dort aufgeführten Qualitätskriterien, Deskriptoren und Indikatoren, kann daher den Mitgliedstaaten nur als eine Orientierungshilfe für die Entwicklung eigener Qualitätssicherungssysteme dienen. Keinesfalls dürfen die genannten Deskriptoren und Indikatoren als zwingende Bestandteile eines nationalen Systems angesehen werden.

Mangelnde Transparenz durch fehlenden Konsultationsprozess

Zu kritisieren ist, dass die Europäische Kommission – anders als bei ihren Empfehlungsvorschlägen zum EQR und zu ECVET – ihrem Vorschlag zum EQARF keinen europaweiten Konsultationsprozess vorgeschaltet und ihre Vorlage auf eine Auswertung dieser Ergebnisse gestützt hat. Ebenso ist unverständlich, dass das europäische Netzwerk zur Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung (ENQA-VET) in die finale Erarbeitung der Empfehlung zum EQARF nur unzureichend eingebunden war.

Keine bildungspolitische Steuer- und Überwachungskompetenz der EU

Der Empfehlungsvorschlag weicht in seiner Detailliertheit von den Zielen eines freiwilligen europäischen Qualitätssicherungsinstrumentes erheblich ab. Ursächlich dafür sind insbesondere die detaillierten Vorgaben für die nationale Umsetzung (Anhang I) und die nicht näher erläuterten Qualitätsindikatoren einschließlich der Schaffung eines aufwendigen Berichtswesens (Anhang II). De facto würde die 1:1 Umsetzung durch die Mitgliedstaaten zu einer bildungspolitischen Steuerungs- und Überwachungskompetenz der EU führen, welche weit über die in den Artikeln 149 und 150 EGV beschriebenen Kompetenzen hinausgeht.

Freiwilligkeit der Nutzung des Bezugsrahmens durch die Mitgliedstaaten

Der Kommissionsvorschlag beschreibt in Anhang I umfassend, welche Aufgaben die nationalen Akteure der Berufsbildung auf den verschiedenen Ebenen übernehmen sollen und wie sich die Leistungen der Berufsbildung überwachen lassen. Vorgesehen wird ein detaillierter Prozess der kontinuierlichen Qualitätssicherung auf nationaler Ebene, bei dem vier Phasen zyklisch verknüpft werden sollen: Festlegung strategischer Ziele und Planung, Umsetzung, Evaluierung und ggf. Anpassung der Maßnahmen. Zu den von der Kommission geforderten Implementierungsmodalitäten gehört auch die Einrichtung eines nationalen Bezugspunktes für die Qualitätssicherung in der Berufsbildung (Quality Assurance National Reference Point), im Folgenden „QANRP“ genannt.

Die vier Schritte Planung, Umsetzung, Evaluierung und Überprüfung entsprechen gängigen Qualitätssicherungsmechanismen und sind daher grundsätzlich geeignet. Es muss jedoch eindeutig herausgestellt werden, dass der detaillierte Bezugsrahmen in Anhang I für die Mitgliedstaaten **nicht verpflichtend** im Sinne einer vollständigen Umsetzung auf nationaler Ebene ist, sondern nur als Anregung zur freiwilligen Nutzung zu verstehen ist.

Zeitplan für die Einführung des Bezugsrahmens

Der im April 2008 vorgelegte Kommissionsvorschlag sieht vor, bereits bis zum Jahr 2010 nationale Konzepte für die Umsetzung des europäischen Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung zu entwickeln. Dieser enge Zeithorizont wird seitens der deutschen Wirtschaft angesichts des auf nationaler Ebene zu leistenden Aufwandes als völlig unrealistisch angesehen. Die Kommission sieht sowohl für die Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens als auch für die Schaffung des geplanten Europäischen Kreditpunktesystems für die berufliche Bildung einen mehrjährigen Umsetzungszeitraum bis 2012 bzw. nur die schrittweise Umsetzung ab 2012 vor. Realistisch für die Umsetzung des EQARF ist deshalb eine Verschiebung auf die Zeit nach der gesicherten Einführung von EQR und ECVET durch die Mitgliedstaaten. Zwingend notwendig erscheint außerdem eine intensive Erprobungsphase durch die Mitgliedstaaten unter Einbeziehung sämtlicher betroffenen Akteure.

Erläuterung und Sinnhaftigkeit der ausgewählten Indikatoren

Der Kommissionsvorschlag sieht in Anhang II zehn sogenannte „Referenzindikatoren“ vor, mit denen die Fortschritte bei der Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung gemessen werden sollen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, ihre Qualitätssicherungsverfahren in der beruflichen Bildung durch die Anwendung von zehn gemeinsamen Kriterien und Richtgrößen zu verbessern und ihre politischen Maßnahmen daran zu messen.

Die als „Richtwerte“ bezeichneten Grundsätze sind teilweise sehr speziell und nicht immer eindeutig. So wird die Festlegung von expliziten Zielen der Berufsbildung gefordert, die zudem mit den europäischen Zielen verknüpft werden sollen. Solange aber unklar ist, wie detailliert die Ziele formuliert werden sollen und wie ihre Überprüfung stattfindet, ist ein solches Ansinnen abzulehnen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten unverhältnismäßig eingeengt werden.

Die vorgesehenen Indikatoren erscheinen zunächst geeignet, geht es doch weitestgehend um die Erfassung quantitativer Größen. Allerdings besteht auch hier Klärungsbedarf, beispielsweise beim vorgeschlagenen Indikator 2 „Investitionen in die Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften und Ausbildern“. Offen bleibt, wer diese Investitionen leisten soll. Die Festlegung von Teilnehmer-, Abschluss- und Vermittlungsquoten könnte dagegen helfen, die Qualitätssicherung sinnvoll zu ermöglichen. Da die Qualitätskriterien sowohl auf System- als auch auf Anbieterebene Anwendung finden sollten, muss in jedem Fall geklärt werden, wer die quantitativen Erhebungen durchzuführen hat und in welchem Umfang sie erfolgen müssen. In Berufsbildungssystemen – wie dem deutschen System – in denen Unternehmen maßgebliche Verantwortung als „Bildungsanbieter“ übernehmen, darf insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen kein zusätzlicher finanzieller und bürokratischer Aufwand entstehen.

Nicht sachgemäß für die Beurteilung der Qualität eines Berufsbildungssystems ist die in Verbindung mit Indikator 3 stehende „Teilnahmequote bei Berufsbildungsgängen“. Die vorgeschlagene Erhebung von gesellschaftspolitischen Kriterien für sozial benachteiligte Gruppen wie z. B. Migrationshintergrund oder Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit ist als objektives Qualitätsmerkmal ungeeignet.

Reduzierung des Bürokratieaufwandes und Verschlinkung des Berichtswesens

Die Kommission fordert selbst, dass der nationale Verwaltungsaufwand bei der nationalen Einführung des Qualitätssicherungsrahmens „auf ein Minimum“ beschränkt werden sollte. De facto dürften aber ein erheblicher Aufwand sowie erhebliche Kosten sowohl auf Systemebene als auch auf Seiten der Anbieter entstehen, um die von der Kommission vorgesehenen Überwachungs- und Messverfahren umzusetzen.

Die deutsche Wirtschaft fordert daher, dass bei der nationalen Umsetzung – sprich der Erstellung von nationalen Aktionsplänen, der Erfassung von Daten und Statistiken sowie der Berichterstattung an die Europäische Kommission – für alle betroffenen Akteure neben dem Prinzip der Freiwilligkeit auch der Grundsatz der Verhält-

nismäßigkeit von Aufwand und Ertrag gelten. Dazu müssen die von der Kommission vorgegebenen umfangreichen Berichterstattungspflichten auf ein vernünftiges und mit vertretbarem Aufwand zu leistendes Maß reduziert werden.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Berichterstattungspflichten greifen zudem unverhältnismäßig in die bildungspolitischen Zuständigkeiten der EU-Mitgliedsländer ein. Die Quasi-Rechenschaftspflicht der Mitgliedstaaten über die Umsetzung von Einzelmaßnahmen steht im Widerspruch zu der von der Kommission herausgestellten Freiwilligkeit der Teilnahme an den vorgeschlagenen Maßnahmen sowie der Betonung der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für ihre Berufsbildungssysteme und -politiken.

Forderungen im Einzelnen

- Eine Empfehlung für einen Europäischen Bezugsrahmen für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung sollte primär Anregungen zur Verbesserung und zur Transparenz der entsprechenden Qualitätssicherungssysteme in den Mitgliedstaaten geben, nicht aber verbindliche Vorgaben machen.
- Die Erhebung von neuen Daten über die genannten Indikatoren steht im Gegensatz zu den zahlreichen Benchmarks- und Statistik-Vorhaben der Kommission im Kopenhagen-Prozess. Ein Mehrwert ist indes nicht erkennbar.
- Der zusätzliche Aufwand, insbesondere die Bürokratiekosten, sollten von der Kommission im Vorfeld solide ermittelt werden.
- Die erfolgreiche Umsetzung von EQF und ECVET ist nicht an einen Qualitätssicherungsrahmen gebunden. Alternativ könnte eine Qualitätsscharta formuliert werden.
- Trotz ENQA-VET ist die Rolle der Wirtschafts- und Sozialpartner in dem Prozess der Sicherung von Qualität noch zu gering. Das bedeutet, dass künftig alle Wirtschafts- und Sozialpartnerorganisationen auf EU-Ebene, die sich mit der Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung beschäftigen, im Netzwerk vertreten sein müssen, u. a. auch Eurochambres. Qualitätssicherung ist nicht nur ein Anliegen für die staatlichen Behörden.