

🕒 16/05/24  Diskussion

Nationaler Qualifikationsrahmen für die Abschlüsse der Berufsbildung

NQR in der Schweiz: Vielleicht doch erfolgreicher als gedacht?

Seit bald zehn Jahren gibt es in der Schweiz den Nationalen Qualifikationsrahmen für die Abschlüsse der Berufsbildung. Seine Wirkung – etwa mit Blick auf dessen Relevanz im Arbeitsmarkt – wurde zwar bisher kaum systematisch untersucht. Einzelne Arbeiten oder auch Einschätzungen von Organisationen der Arbeitswelt lassen aber den Schluss zu, dass eine solche Wirkung kaum vorhanden sei. Dieser Beitrag argumentiert, dass der Rahmen wohl wirkungsvoller ist als sich zunächst vermuten liesse. Denn er könnte durchaus zur Erreichung einzelner Ziele beigetragen haben, die der Bund und die weiteren Verbundpartner mithilfe des Rahmens erreichen wollten.

Weshalb sich Qualifikationsrahmen weltweit verbreiten

Der Blick auf die Literatur lässt den Schluss zu, dass die hohen Erwartungen, welche mit Rahmen verbunden sind, kaum je erreicht werden.

Qualifikationsrahmen haben sich in den letzten gut drei Jahrzehnten weltweit rasant verbreitet: Sie gehören – wie McGrath (2012) bereits vor einiger Zeit notiert hatte – zu einer globalen «VET policy toolbox», die in vielen Ländern zu einer starken Angleichung der Strategien im Bereich der Berufsbildung geführt hat.^[1] Besonders stark engagiert für die Etablierung von nationalen Qualifikationsrahmen hat sich – seit den Beschlüssen von Lissabon und Kopenhagen kurz nach der Jahrtausendwende – die Europäische Union (European Commission, 2008). Aber auch in den Ländern des globalen Südens wurde dieser Ansatz von den Entwicklungsbanken (z.B. Asiatische Entwicklungsbank ADB) oder der Internationalen Arbeitsorganisation stark gefördert (ADB, 2009; ILO, 2019).

Solche Rahmen verfolgen das formale Ziel, die Vergleichbarkeit von Abschlüssen zu erhöhen – dies zunächst innerhalb von Bildungs- bzw. allenfalls nur Berufsbildungssystemen, denn in vielen Ländern ist gerade die Landschaft von

Berufsabschlüssen wenig übersichtlich und diese Abschlüsse sind nur schlecht mit anderen Abschlüssen vergleichbar. Mit der Einführung von Qualifikationsniveaus, denen sich solche Abschlüsse zuordnen lassen, lässt sich dies ändern, so die Annahme, was unter anderem zu einer erhöhten Durchlässigkeit von Bildungssystemen führen sollte – oder auch zur erleichterten Anerkennung von nichtformal und informell erworbenen Kompetenzen. Zudem sollen Qualifikationsrahmen auch die Vergleichbarkeit von Abschlüssen *zwischen* Bildungssystemen erleichtern, etwa mit Blick auf bestimmte Branchen. Damit soll die Mobilität zwischen nationalen Bildungssystemen und Arbeitsmärkten erhöht werden. Mit der Einführung von Qualifikationsrahmen sind somit hohe Erwartungen verbunden, vielen gelten sie als Wundermittel («panacea solution») (Bjørnåvold & Coles, 2007; Brockmann, Clarke, & Winch, 2010).

Die Tatsache, dass je nach Land oder Region mit den Rahmen unterschiedliche Ziele verfolgt werden, erschwert zwar eine systematische Untersuchung ihrer Wirkung, und auch die Tatsache, dass pro Land oft viele, wenig konkrete Ziele genannt werden und die Wirkungszusammenhänge komplex sind, macht vergleichende Untersuchungen nicht einfach. Dennoch lässt der Blick auf die Literatur den Schluss zu, dass die hohen Erwartungen, welche mit Rahmen verbunden sind, kaum je erreicht werden. Besonders wenig beigetragen haben Qualifikationsrahmen zur Mobilität zwischen Arbeitsmärkten (Allais, 2014; Maurer, 2014; Pilcher, Fernie, & Smith, 2017).

Ziele des Qualifikationsrahmens in der Schweiz

In der Schweiz ist die Entwicklung des Qualifikationsrahmens im Kontext ihrer Europa-Strategie zu sehen. Ein Aspekt dieser Strategie ist das Aufgreifen europäischer Instrumente im Bildungswesen – und dazu gehört auch der Europäische Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen, der EQR (European Commission, 2008). Er umfasst acht Levels, wobei zum lebenslangen Lernen eben sehr unterschiedliche Bildungstypen zählen, etwa die Berufsbildung ebenso wie die Hochschulbildung. Die Abschlüsse der Hochschulbildung werden den Stufen 6-8 zugeordnet, doch auch Abschlüsse der Berufsbildung können hier eingestuft werden, sofern sie die Kriterien erfüllen. Die bessere Vergleichbarkeit der Abschlüsse innerhalb Europas, also die Förderung der Transparenz der Bildungssysteme ist, wie es heisst, ein zentrales Ziel dieses Rahmens, insbesondere mit Blick auf die Stärkung der transnationalen Mobilität von Arbeitnehmenden innerhalb Europas.

Die Besonderheit in der Umsetzungsstrategie der Schweiz bestand nun darin, dass sie – im Unterschied etwa zu Deutschland (AK DQR, 2016) – zwei Qualifikationsrahmen entwickelte, einen für die Hochschulen für die Stufen 6-8 (Bachelor/Master/PHD)

(swissuniversities, 2021) und einen Nationalen Qualifikationsrahmen für die Abschlüsse der Berufsbildung (NQR BB CH) (Schweizerischer Bundesrat, 2014). Dieses Vorgehen, zwei separate Rahmen zu schaffen, gab den Akteuren der Berufsbildung deutlich mehr Handlungsspielraum.

Der NQR Berufsbildung nun wurde von Beginn weg weniger als Instrument zur Erreichung der Ziele des Europäischen Qualifikationsrahmens gesehen, sondern als Möglichkeit, die Berufsbildung in der Schweiz besser zu positionieren.

Der NQR Berufsbildung nun wurde von Beginn sehr wesentlich als Möglichkeit betrachtet, die Berufsbildung in der Schweiz besser zu positionieren – ein Ansatz, der etwa von Jäger (2013) früh kritisiert worden war. Dies bringt die Verordnung zum NQR sehr deutlich zum Ausdruck: So soll der Rahmen, «den hohen Wert der schweizerischen Berufsbildung zum Ausdruck [...] bringen», «das gesellschaftliche Ansehen und die Wertschätzung der Berufsbildung im Vergleich zur akademischen Bildung [...] fördern» und «das internationale Ansehen der höheren Berufsbildung [...] stärken» (Schweizerischer Bundesrat, 2014, p. 5). Zwar sollte mit dem Rahmen auch die internationale Mobilität von Arbeitskräften gefördert werden; im Blick war dabei jedoch insbesondere die Verbesserung von „Chancen von in der Schweiz ausgebildeten Fach- und Führungskräften bei der Stellensuche im Ausland und bei ausländischen Firmen in der Schweiz zu verbessern“; die Erleichterung der Mobilität von Arbeitskräften mit Berufsabschlüssen aus dem Ausland war somit kein zentrales Ziel des NQR Berufsbildung. Dies erscheint im grösseren Kontext der Diskussion der 2014 zur Abstimmung gebrachten Masseneinwanderungsinitiative gut nachvollziehbar – zweifellos aber war die in der Verordnung zum Ausdruck gebrachte Fokussierung nur auf die Mobilität von Personen mit Berufsabschlüssen aus der Schweiz nicht ganz im Sinne der übergeordneten Ziele des Europäischen Qualifikationsrahmens.

Der NQR Berufsbildung besteht, analog dem EQR, aus acht Stufen, denen Berufsabschlüsse auf der Grundlage eines Kriterienkatalogs zugeordnet werden. Die Einstufung der Abschlüsse erfolgte – ebenfalls im Unterschied etwa zu Deutschland – zunächst auf Antrag der zuständigen Verbände, die ihren Vorschlag mit Blick auf den Kriterienkatalog begründen mussten. Durch die Einordnung der Berufsabschlüsse in den NQR BB CH sind sie seit 2015 auch zum EQR referenziert (SBFI, 2015). Einzelne Beispiele solcher Einstufungen, die nach der Einführung des Rahmens 2014 – in «wertschätzender Form» wie es heisst – vorgenommen wurden, sind in der Tabelle

ersichtlich.

Berufliche Grundbildung	
Küchenangestellte / Küchenangestellter EBA	3
Kaufmann / Kauffrau EFZ	4
Informatikerin / Informatiker EFZ	5
Höhere Berufsbildung	
Dipl. Pflegefachfrau/-mann HF	6
Eidg. Dipl. Schreinermeisterin /Schreinermeister	7
Eidg. Dipl. Experte / Expertin in Rechnungslegung und Controlling	8

Einordnung ausgewählter Berufsabschlüsse in den NQR Berufsbildung Schweiz

Besonders interessant sind die Einstufungen im Bereich der eben erwähnten Höheren Berufsbildung. Die Diplome der höheren Fachschulen wurden der – gemäss EQR – Bachelor-äquivalenten Stufe 6 zugeteilt, so etwa das Diplom der Pflegefachleute – einzelne sogenannte eidgenössische Diplome, so das Diplom der Schreinermeister, der Stufe 7; diese gilt als äquivalent zum Masterabschluss. Der Stufe 8, äquivalent zum Doktorat, wurden nur sehr wenige Abschlüsse zugeordnet, so etwa das Eidg. Diplom der Expertinnen in Rechnungslegung und Controlling.

Unterschätzte Wirkung des NQR BB CH

Die Wirkung des NQR Berufsbildung wurde bisher nur marginal untersucht. In einem der wenigen wissenschaftlichen, wenn auch insgesamt primär auf globalen Einschätzungen beruhenden Beiträge zu dieser Thematik kam Martins (2022) zum Schluss, dass der «NQR gescheitert ist», und zwar insbesondere deshalb, weil er nicht zur Erreichung der Ziele des EQR beitrage. Doch auch innerhalb der Verbundpartnerschaft ist man der Meinung, dass die Wirkung des NQR gering sei. Mit einiger Sicherheit lässt sich daher wohl tatsächlich feststellen, dass die Wirkung bzgl. zentraler Ziele des *Europäischen* Qualifikationsrahmens – wie Martins argumentiert – gering ist: So sind die Niveaustufen der Qualifikationsrahmen im Arbeitsmarkt kaum bekannt und sie werden in den Gesamtarbeitsverträgen nicht berücksichtigt – weder Gewerkschaften noch Arbeitgeberverbände fänden das eine gute Idee. Entsprechend leistet der NQR sicher keinen wesentlichen Beitrag zur transnationalen Mobilität von Arbeitnehmenden.

Heute erfasst das BFS eidgenössische Fachausweise und Diplome der höheren Fachschulen auf Grundlage der mittlerweile wie der EQR acht Stufen umfassenden International Standard Classification of Education (ISCED).

Doch, und dies ist entscheidend: Der NQR Berufsbildung wird genutzt als «Argumentationsrahmen» für die Höhere Berufsbildung unter «Profilierungsdruck» (vgl. Criblez & Kraus, 2022; Schmid & Gonon, 2013). Tatsächlich ist nämlich in den letzten Jahren in diesem Bereich einiges in Bewegung geraten: 2008 noch war aus Sicht der internationalen Bildungsstatistik nicht klar, ob die Höhere Berufsbildung wirklich der Tertiärstufe zuzuordnen sei (Gonon & Weil, 2008) – und dies, obwohl das 2002 revidierte Berufsbildungsgesetz diese Zuordnung vorgenommen hatte (Bundesversammlung, 2002, Art. 26). Heute ist die Situation eine andere. So erfasst das BFS seit 2014 Berufsprüfungen (bzw. eidgenössische Fachausweise) und Diplome der höheren Fachschulen auf Grundlage der – mittlerweile wie der EQR acht Stufen umfassenden – *International Standard Classification of Education* (ISCED) als Tertiärabschlüsse auf Stufe 6 und die höheren Fachprüfungen (bzw. eidgenössischen Diplome) auf Stufe 7 (BFS, 2019). Dies mag ausserhalb der Domäne der Bildungsstatistik sowie der nationalen Verbundpartner der Berufsbildung kaum von Relevanz und im Arbeitsmarkt im Wesentlichen unbekannt sein. Die Tatsache aber, dass unter Verweis auf internationale Klassifikationssysteme (EQR und ISCED) Abschlüsse der Höheren Berufsbildung als mit Hochschulabschlüssen vergleichbar zu verstehen sind, in Teilen des Arbeitsmarkts und vor allem aber in der Öffentlichkeit als weniger anspruchsvoll gelten, scheint nun eine wohl tatsächlich folgenreichere Reform des BBG zu befördern: Die noch durch das Parlament zu diskutierende, vom SBFI jedoch grundsätzlich unterstützte Einführung von «attraktive[n], ergänzende[n] Titel» der Höheren Berufsbildung, jenen des Professional Bachelor für Fachausweise und Diplome Höherer Fachschulen sowie den Professional Master für Eidg. Diplome (SBFI, 2023, p. 3).

Zweifellos wäre es vermessen zu behaupten, dass die Einführung dieser ergänzenden Titel eine *direkte* Folge des NQR Berufsbildung sei. Doch zweifellos hat er einen gewissen Beitrag geleistet, paradoxerweise wohl gerade auch deshalb, weil er im Arbeitsmarkt wenig sichtbar ist. Ob durch die Einführung dieser neuen Titel die Höhere Berufsbildung tatsächlich gestärkt und damit die Akademisierung, das Schreckgespenst im Bildungssystem, eingedämmt werden kann, oder ob damit eine wesentliche Eigenheit der Höheren Berufsbildung, ihre vergleichsweise starke Praxisorientierung, in Bedrängnis kommt oder sogar die Glaubwürdigkeit gewisser Berufsabschlüsse Schaden nehmen könnte, wird sich – im Falle der Anpassung des BBG – erst noch weisen müssen.

Literatur

- ADB. (2009). *Good Practice in Technical and Vocational Education and Training*. Manila: Asian Development Bank.
- AK DQR. (2016). *Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen*. Berlin: Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen.
- Allais, S. (2014). *Selling out education: National qualifications frameworks and the neglect of knowledge*. Rotterdam/Boston/Taipei: Sense Publishers.
- BFS. (2019). *Internationale Standardklassifikation für Bildung (ISCED 2011)* (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.248786.html>) (korrigierte Version vom 15.05.2019). Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. [30.04.2024].
- Bjørnåvold, J., & Coles, M. (2007). Governing education and training; the case of qualifications frameworks. *European journal of vocational training*, 42(3), 203–235.
- Brockmann, M., Clarke, L., & Winch, C. (2010). *Bricklaying is more than Flemish bond: Bricklaying qualifications in Europe*. Brussels: European Institute for Construction Labour Research.
- Bundesversammlung. (2002). *Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) vom 13. Dezember 2002 (Stand am 1. Januar 2019)*. Bern: Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.
- Criblez, L., & Kraus, K. (2022). Zur Positionierung der Höheren Fachschulen: eine historische Analyse. In D. Bach, E. Haberzeth, & S. Osbahr (Eds.), *Höhere Fachschulen in der Schweiz: Herausforderungen und Perspektiven* (pp. 41–54). Bern: Hep.
- European Commission. (2008). *The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF)*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Gonon, P., & Weil, M. (2008). Ist die höhere Berufsbildung an einem Wendepunkt? *Panorama*(1), 17–18.
- ILO. (2019). *Lifelong Learning: Concepts, Issues and Actions*. Geneva: International Labour Office.

- Jäger, D. A. (2013). Die Europäisierung der Berufsbildung: Chancen und Herausforderungen für die Schweiz. In M. Maurer & P. Gonon (Eds.), *Herausforderungen für die Berufsbildung in der Schweiz: Bestandesaufnahme und Perspektiven* (pp. 219–242). Bern: hep.
- Martins, R. (2022). Warum der NQR gescheitert ist (<https://sgab-srfp.ch/warum-der-nqr-gescheitert-ist/>). Martins, R. (2021). Transfer. Berufsbildung in Forschung und Praxis 6(1).
- Maurer, M. (2014). The revolutionary scope of qualifications frameworks and their limitations on the ground: reflections on the model used in development cooperation and its implementation in Sri Lanka. In M. Maurer & P. Gonon (Eds.), *The challenges of policy transfer in vocational skills development: National qualifications frameworks and the dual model of vocational training in international cooperation* (pp. 151–172). Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien: Peter Lang.
- McGrath, S. (2012). Vocational education and training for development (<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0738059311001696>): A policy in need of a theory? *International Journal of Educational Development*, 32(5), 623–631.
- Pilcher, N., Fernie, S., & Smith, K. (2017). The impact of National Qualifications Frameworks: by which yardstick do we measure dreams? *Journal of Education and Work*, 30(1), 1–12.
doi:10.1080/13639080.2015.1122178
- SBFI. (2015). *Schweizer EQR-Zuordnungsbericht* (https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-efq/files/ch_d_zuordnungsbericht_nqr_berufsbildung_final.pdf), 17. Dezember 2015. Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation.
- SBFI. (2023). *Projekt Positionierung Höhere Fachschulen: Umsetzung des systemkonformen Massnahmenpakets: Stand und weiteres Vorgehen*. Bern: SBFI.
- Schmid, E., & Gonon, P. (2013). Die höhere Berufsbildung unter Profilierungsdruck. In M. Maurer & P. Gonon (Eds.), *Herausforderungen für die Berufsbildung in der Schweiz: Bestandesaufnahme und Perspektiven* (pp. 147–170). Bern: hep.
- Schweizerischer Bundesrat. (2014). *Verordnung über den nationalen Qualifikationsrahmen für Abschlüsse der Berufsbildung (V-NQR-BB)*. Bern: Bundesamt für Bauten und Logistik.

- swissuniversities. (2021). *Qualifikationsrahmen für den schweizerischen Hochschulbereich nqf.ch-HS*. Bern: swissuniversities.

[1] Dieser Text basiert auf Teilen eines Vortrags zum Thema «Grenzen internationaler Standardisierung im Bildungswesen: Zur mangelnden Wirkung von Qualifikationsrahmen im Bereich der Berufsbildung», der am 22. März 2024 an der Universität Zürich gehalten wurde.

Zitervorschlag

Maurer, M. (2024). NQR in der Schweiz: Vielleicht doch erfolgreicher als gedacht?. *Transfer. Berufsbildung in Forschung und Praxis* 9(8).

Das vorliegende Werk ist urheberrechtlich geschützt. Erlaubt ist jegliche Nutzung ausser die kommerzielle Nutzung. Die Weitergabe unter der gleichen Lizenz ist möglich; sie erfordert die Nennung des Urhebers.