

# Vom Europäischen Soft-Law hin zu nationalen Normen aus Teilhabe- und Mitbestimmungsperspektive

D-A-CH-Seminar 18.-20. März 2019  
Forschung – Bildungsadministration – Bildungspraxis  
Potsdam

19. März 2019  
Peter Schlögl

# Vorbemerkung

... es würden sich mehrere Entwicklungs- und Implementierungsprozesse anbieten, um der Frage der politikkultur-spezifischen „Anverwandlung“ Europäischer Gesetzesmaterien oder Initiativen im Zusammenhang von Bildungsadministration-Forschung-Praxis nachzugehen. So etwa:

- (Anerkennungsrichtlinie für reglementierte Berufe, Primärrecht)
- Entwicklung und Implementierung der nationalen LLL-Strategie
- Entwicklung und gesetzliche Implementierung des Nationalen Qualifikationsrahmens
- Entwicklung einer Strategie zur Validierung nicht-formalen und informellen Lernens

# EQR - NQR

- Europäische Empfehlung (2008, rev. 2017) zur Einrichtung eines Europäischen Qualifikationsrahmens
- National ergab sich daraus ein dreifacher Bedarf
  - Interessenklärung,
  - Schaffung von Grundlagen und
  - Politiken-Koordination (prozedural und strukturell)
- Bundesgesetz 2016 (NQR-Gesetz)

# Rahmenbedingungen

- Die entsprechende Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen gibt **keine bestimmte (Rechts-)Form für die Umsetzung in den Mitgliedstaaten** vor, sie spricht auch den zu erzielenden Grad der Verbindlichkeit der zu ergreifenden Maßnahmen nicht an (vgl. Herdegen 2009, S. 16f).
- Eindeutig ist, dass sich die **Empfehlung an die Republik Österreich** richtet und damit die verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilungen in der geltenden Form zu beachten sind.
- Die Empfehlung **legt eine national koordinierte Umsetzung nahe**, die aber nicht zwangsläufig Rechtspflichten Dritter begründet.
- Je nach **Detaillierungsgrad und Detailschärfe der Zuordnungsmethodik** kann die Zuordnung von Qualifikationen zu einem der Levels des EQR durch die (zunächst nur) national verantwortlichen oder zuständigen Stellen erfolgen oder auch direkt durch eine Koordinierungsstelle oder eine andere Instanz.

# ... und nun?

Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu Bildung über die Lebensspanne bestehen:

- in allen Bundesministerien
- in den Bundesländern und Gemeinden
- bei Sozialpartnereinrichtungen
- bei autonomen Bildungseinrichtungen

# Governance-Formen

	Hierarchie	Netzwerk	Verhandlung	Wettbewerb
Koordinationsmechanismus	Wechselseitige Anpassung, formale Regeln	Wechselseitiger Einfluss, Vertrauen	Wechselseitiger Einfluss, verhandeln (Dialog)	Wechselseitige Anpassung, Konkurrenz
Struktur	Asymmetrische Verteilung von Macht und Information	Variable Verteilung von Kommunikationsbeziehungen	Gleiche Vetomacht, variable Verteilung von Informationen und Tauschpotentialen	Formale Gleichheit, variable Wettbewerbsfähigkeit
Relevanz in Mehrebenen-systemen	komplementär	komplementär	primär	primär

In der Governance-Forschung werden drei Verhandlungsformen genannt (Benz 2007: 111f):

- **positionsorientiertes** (Tausch),
- **kompromissorientiertes** (Kompromiss), oder
- **verständigungsorientiertes** Verhandeln (Konsens)

Q: Schlögl 2010 nach Benz 2009



## ... und nun?

Auf der Suche nach einem unverdächtiger Agenten für einen ausgewogenen, sachkundigen und und -rationalen Entwicklungsprozess (der nicht auf vorgefundene Praxis reagieren kann):

- -> „die“ Wissenschaft
- in Gestalt außeruniversitärer Forschungseinrichtungen

Wissenschaftliche Forschung als Haltung und Methode zur Lösung drängender sozialer Probleme (Dewey).

# Expertisebegleitete Implementierung

## Konsultation EQR-Empfehlung (2006)

- Markowitsch, Jörg, Schlögl, Peter & Schneeberger, Arthur. (2006). Europäischer und nationaler Qualifikationsrahmen. **Stellungnahmen zum Arbeitsdokument der Europäischen Kommission sowie erste Befunde für Österreich.** Abschlussbericht. Wien: ÖIBF.
- 3s/DUK/IHS/ibw/öibf (Hg.) (2007): Entwicklung eines Nationalen Qualifikationsrahmens für Österreich - Vertiefende Analysen. Wien.
  - Schneeberger (ibw) **NQR und statistische Bezugsrahmen zur Klassifizierung von Qualifikationen**
  - Lassnigg/ Vogtenhuber (IHS) **Status quo lernergebnisorientierter Qualifikationsbeschreibungen in Österreich**
  - Luomi-Messerer/ Lengauer/ Markowitsch (3s) **Internationale Beispiele und Erfahrungen und ihre Relevanz für die Entwicklung eines NQR in Österreich**
  - Schneeberger/ Schlögl/ Neubauer (ibw, öibf) **Praxis der Anerkennung von nicht-formalem und informellem Lernen und deren Relevanz für einen künftigen NQR**

## Simulationsphase (formales Bildungswesen)

- Tritscher-Archan, Sabine. (2008). **NQR in der Praxis Am Beispiel des Baubereichs.** Endbericht. Wien: IBW.
- Luomi-Messerer, K./Lengauer, S./Markowitsch, J. (2008). **Projekt zur Vorbereitung der Einordnung von Qualifikationen aus dem Bereich Tourismus in den NQR.** Endbericht. Wien: 3s.
- Tritscher-Archan, Sabine. (2009). **NQR in der Praxis Am Beispiel des Elektrobereichs.** Endbericht. Wien: IBW.
- Schlögl, P. (2009). **Lernergebnisorientierte Lernniveaus in den nichtärztlichen Gesundheitsberufen – eine ex ante Prüfung auf Machbarkeit und Funktionalität.** In: Markowitsch, J. (Hrsg.): Nationaler Qualifikationsrahmen für Österreich. Beiträge zur Entwicklung. Wien, S. 227-240.



# Expertisebegleitete Implementierung II

- Schlögl, Peter (2009): **Konzept einer Teil-Strategie für die Integration von Lernergebnissen des nicht formalen Lernens in einen künftigen nationalen Qualifikationsrahmen.** Endfassung, Wien: öibf.
- Loisch, U. Ch./Mayr, T./Tritscher-Archan, S. (2010). **Kriterien zur Zuordnung von Qualifikationen zum NQR.** Wien: IBW.
- Schlögl, Peter (2010): **Entwicklung eines Zuordnungsverfahrens für den Nationalen Qualifikationsrahmen als Grundlage für die EQF-Zuordnung.** Abschlussbericht, Wien: öibf.
- Nationale Koordinierungsstelle (Hg.) (2011). **Handbuch für die Zuordnung von formalen Qualifikationen zum Nationalen Qualifikationsrahmen (NQR) – Kriterien**
- Tritscher-Archan, S. (2012). **Nicht-formaler Bildungsbereich (K2) und NQR. Modellprojekt Baubereich.** Endbericht. Wien: IBW..

## Österr. Zuordnungsbericht (2011)

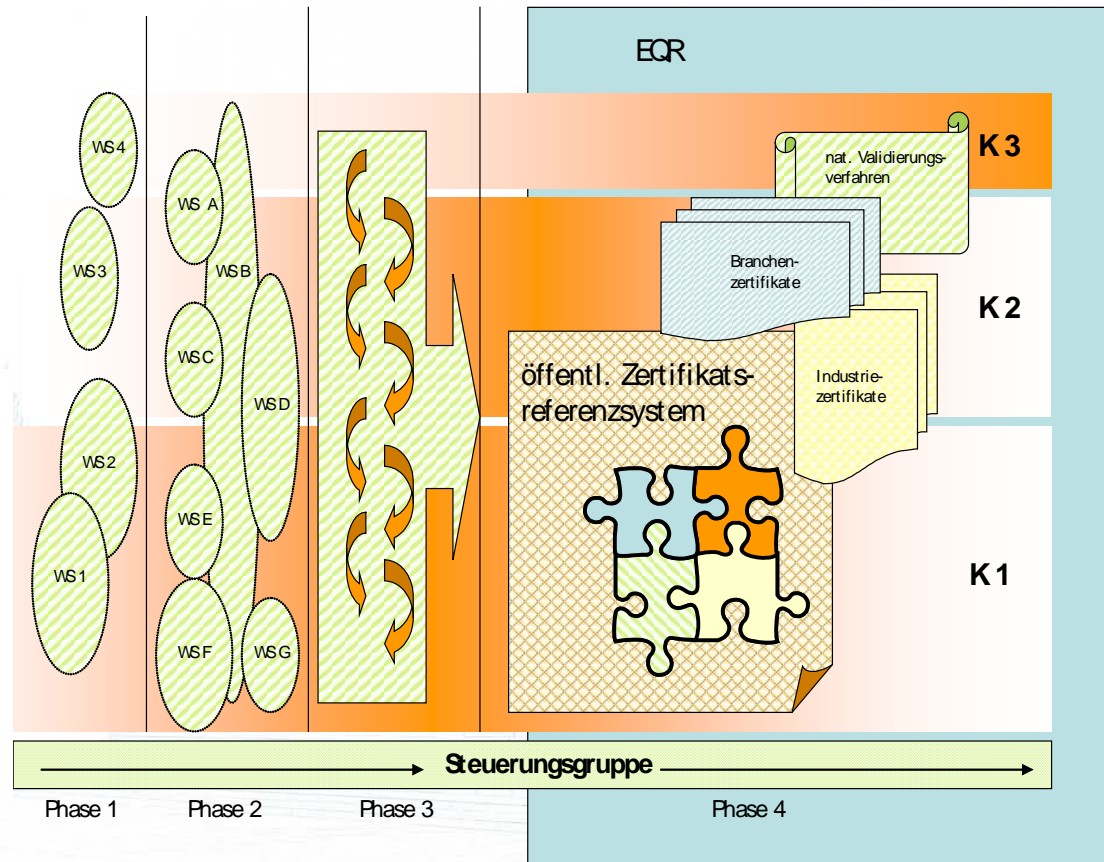
### Pilotierung (für den nicht-formalen Bereich)

- Schlögl, Peter, Breinbauer, Andreas, Lengauer, Sonja, Paulus, Christina & Tritscher-Archan, Sabine. (2013). **Kriterien und Zulassungsverfahren für künftige Stellen, die Zuordnungsvorschläge für K2-Qualifikationen machen (QVSen).** Projektabschlussbericht des Österreichischen Instituts für Berufsbildungsforschung (öibf). Wien: öibf.
- Holoubeck, M. (2015) **Legistische Expertise.** Wien.

### NQR-Gesetz (2016)

- **Gremienarbeit**

### Aufruf zu Interessenbekundungen für NQR-Servicestellen f. den nicht-formalen Bereich (2018)

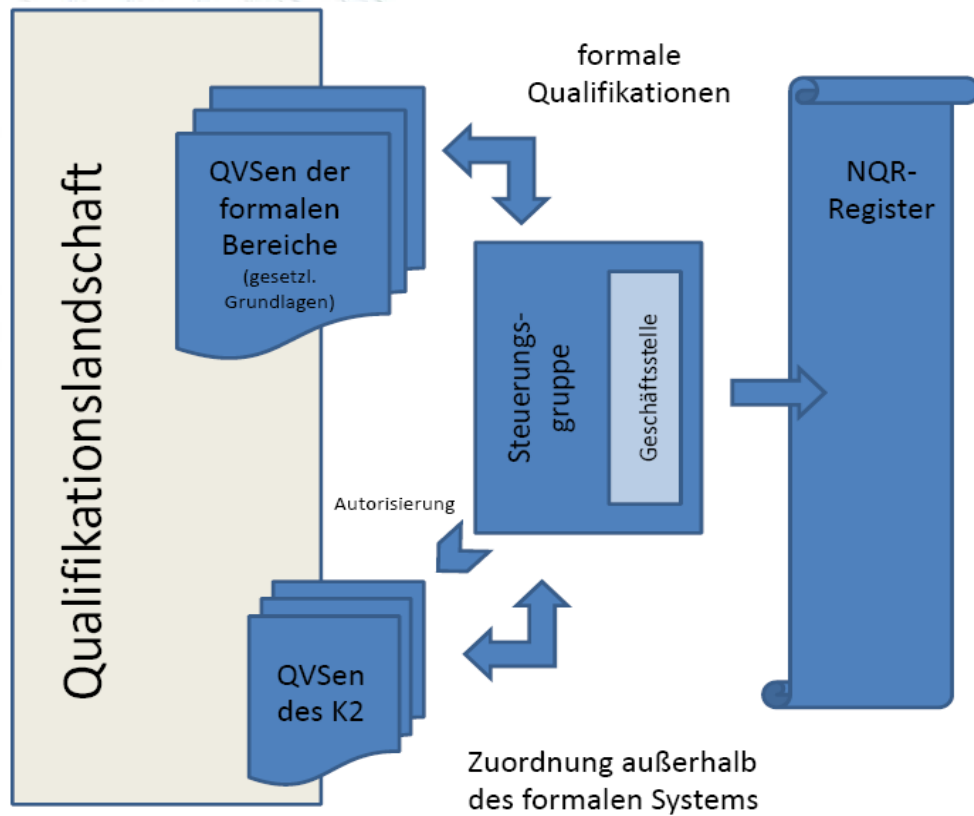


Phase 1  
„fact-finding“

Phase 2  
Koordinationsarbeit und  
Entscheidungsvorbereitung

Phase 3  
Auswertungs-, Konsultations- und  
Entscheidungsphase

Phase 4  
Etappenweise Implementation



Q: Schlögl 2010

# NQR-Steuerungsgruppe (§7 NQR-G)

Die Mitglieder der NQR-Steuerungsgruppe (30 Mitglieder) werden wie folgt nominiert:

1. drei Vertreter oder Vertreterinnen vom **Bundesministerium** für Bildung und Frauen;
2. drei Vertreter oder Vertreterinnen vom Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft;
3. je ein Vertreter oder eine Vertreterin vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, vom Bundeskanzleramt, vom Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, vom Bundesministerium für Familien und Jugend, vom Bundesministerium für Finanzen, vom Bundesministerium für Gesundheit, vom Bundesministerium für Inneres, vom Bundesministerium für Justiz, vom Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie;
4. sechs Vertreter oder Vertreterinnen vom **Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen**
5. ein Vertreter oder eine Vertreterin von der **Verbindungsstelle der Bundesländer**;
6. je ein Vertreter oder eine Vertreterin von der **Österreichischen Universitätenkonferenz, der Österreichischen Privatuniversitäten Konferenz und der Österreichischen Fachhochschulkonferenz**;
7. je ein Vertreter oder eine Vertreterin vom **Arbeitsmarktservice Österreich** und von der **Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs**;
8. sowie ein Vertreter oder eine Vertreterin von der **Bundesjugendvertretung**.



# NQR-Beirat (NQR-Gesetz)

§ 6. (1) Bei der NQR-Koordinierungsstelle wird ein **sachverständiger Beirat** (NQR-Beirat) zur Beratung der NQR-Koordinierungsstelle eingerichtet, dem mindestens 50 vH Frauen anzugehören haben. Dem NQR-Beirat gehören sieben Expertinnen und Experten, darunter jedenfalls eine Expertin oder ein Experte aus dem Bereich des Gesundheitswesens an. **Die Beiratsmitglieder müssen auf den Gebieten der Berufspraxis sowie der Aus-, Fort- und Weiterbildung fachlich hervorragend ausgewiesen sein.** Sie sind von dem Bundesminister oder der Bundesministerin für Bildung und Frauen im Einvernehmen mit dem Bundesminister oder der Bundesministerin für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft zu ernennen. Diese Ernennung erfolgt unter Berücksichtigung von Vorschlägen der NQR-Koordinierungsstelle, des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen sowie der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria von je zwei Expertinnen oder Experten sowie des Bundesministeriums für Gesundheit von einer Expertin oder einem Experten.



# Resümee

... im Hinblick auf Teilhabe und Mitbestimmung

- Dialog → Arenen schaffen
- Konsultationen
  - Policy-Dokumente
  - Sektorenexpertise aufgreifen
- Vertretungsstrukturen
- wiederkehrende Entschleunigung/Verzögerung der Prozesse (als Ergebnis der Ernsthaftigkeit)
- robuste Befunde und Einschätzungen durch Ko-Konstruktion
- ? „from bargaining to arguing“

# Quellen

Benz, Arthur. (2007). 'Verhandlungen'. In *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Benz, Arthur, Lütz, Susanne, Schimak, Uwe and Simonis, Georg (eds) Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Herdegen, M. (2009). Der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen – Rechtswirkungen der Empfehlung und Umsetzung im deutschen Recht. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bonn.

Markowitsch, Jörg, Schlögl, Peter & Schneeberger, Arthur. (2006). Europäischer und nationaler Qualifikationsrahmen. Stellungnahmen zum Arbeitsdokument der Europäischen Kommission sowie erste Befunde für Österreich. Abschlussbericht. Wien: ÖIBF.

Schlögl, Peter. (2010). Entwicklung eines Zuordnungsverfahrens für den Nationalen Qualifikationsrahmen als Grundlage für die EQF-Zuordnung. Projektabschlussbericht. Wien: ÖIBF.