

## **Gesetzliche Regelung für den DQR ist überflüssig und würde zu Bürokratie und einer Klagewelle führen**

### **BDA-Positionspapier zur Debatte um eine rechtliche Grundlage für den DQR (Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen)**

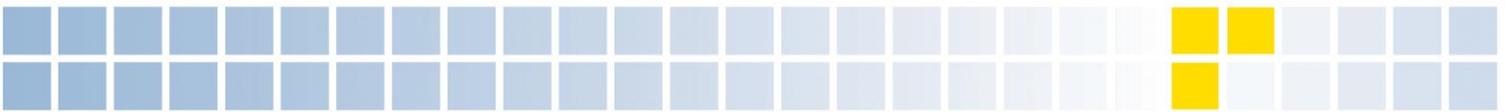
#### **Zusammenfassung**

Der „Deutsche Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen“ muss nicht rechtlich normiert werden. Ein solches Gesetz ist überflüssig und bürokratisch: Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) vorgelegte „Rechtsgutachten zur Klärung juristischer Fragen im Kontext der weiteren Umsetzung des Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen (DQR)“ ist deshalb zu begrüßen. Es kommt ebenfalls zum Ergebnis, dass ein **DQR-Gesetz juristisch unnötig ist**. Regelungen seien zwar möglich, blieben aber eine rein politische Frage, keine juristische.

Sollte in der neuen Legislatur dennoch die Entscheidung für ein DQR-Gesetz getroffen werden, wäre dies ausschließlich politisch motiviert. Aufgrund der geteilten Zuständigkeit von Bund und Ländern im Bildungsbereich wäre die Erarbeitung jeder gesetzlichen Regelung sehr aufwändig. Zudem wären **dem gesetzlichen Geltungsrahmen durch das Grundgesetz (Vertragsfreiheit der Arbeitgeber, Freiheit der Berufsausübung, Tarifautonomie der Sozialpartner) klare Grenzen gesetzt**. So muss ein privater Arbeitgeber keine Einschränkungen seiner Auswahlfreiheit hinnehmen. Auch eine Verknüpfung des DQR mit der Tarifpolitik, wie sie von Seiten der Gewerkschaften gefordert wird, ist abzulehnen.

Mit Blick auf die von Bund und Ländern geplante Schaffung einer Zuordnungsmöglichkeit für nicht-formale Qualifikationen zum DQR prognostiziert das Gutachten zu Recht eine deutliche **Zunahme an Bürokratie und Kosten**. Gerechnet werden muss mit einer Antrags- und Klagewelle – und dies ohne sicheren Mehrwert. Denn die Erweiterung des DQR kann auch zu einem Bedeutungsverlust des bislang gut funktionierenden Transparenzinstruments führen. Bund und Länder müssen ihre diesbezüglichen Positionen überdenken und die Ressourcen- und Finanzierungsfrage weit stärker in den Fokus nehmen.

**Der DQR muss ein Transparenzinstrument bleiben.** Der DQR wurde geschaffen, um Qualifikationsstandards innerhalb Europas vergleichbar und die Gleichwertigkeit Hochschulischer und beruflicher Bildung sichtbar zu machen. Dies ist geglückt. Dabei wurde beim Implementierungsprozess im Einvernehmen mit allen Beteiligten bewusst auf eine gesetzliche Verankerung verzichtet. Auch das Gutachten bestätigt, dass der DQR keine gesetzliche Grundlage benötigt. Dies sollte die Politik sehr ernstnehmen.



## **Im Einzelnen**

Den folgenden Ausführungen des Gutachtens und deren Argumenten schließt sich die BDA vollumfänglich an:

### **Status quo reicht aus**

- Der Status quo ist durchweg gut und ausreichend.
- Grundsätzlich ist eine gesetzliche Regelung weder europäisch noch national notwendig, solange der DQR politisch ein Transparenzinstrument bleibt.
- Es gibt keine weiteren Aspekte, die eine gesetzliche Regelung notwendig machen. Weder eine DQR-Geschäftsstelle zur administrativen und fachlichen Unterstützung der DQR-Gremien noch das Rechtsschutzargument im Verfahren der Zuordnung von Qualifikationen machen eine gesetzliche Verankerung notwendig. Auch für einen Verweis auf den DQR in Verordnungen, Tarif- und Arbeitsverträgen oder auch Zeugnissen bedarf es keiner gesetzlichen Regelung. Einzig zur Vermeidung einer missbräuchlichen Nutzung des DQR könnte ein Gesetz Sinn machen. Doch besteht auch heute schon die Möglichkeit, per Anzeige wegen Betrugs gegen Missbrauch vorzugehen.

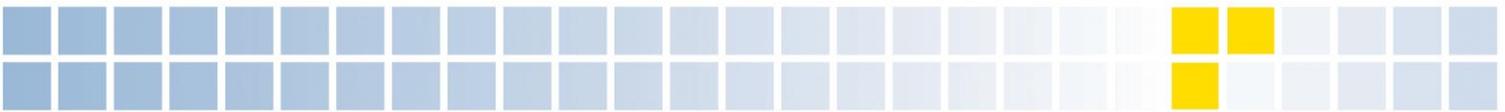
Diese durchweg positive Analyse des Status quo bestärkt die bisherige Position der Arbeitgeberverbände: Der DQR als Transparenzinstrument funktioniert, Änderungen sind nicht nötig. Allen Überlegungen, diesen Weg zu verlassen und aus dem DQR als Transparenzinstrument bspw. ein Zugangs- bzw. Berechtigungsinstrument zur nächsthöheren Qualifikationsstufe zu machen, würden die Arbeitgeber eine klare Absage erteilen.

### **Ein Gesetz wäre mit erheblichen rechtlichen Hürden und einer Klagewelle verbunden**

Für den Fall, dass sich die Politik dennoch für ein Gesetz entscheiden sollte, ist dies mit zahlreichen Hindernissen verbunden. Auch hier sind die Argumente des Gutachtens richtig:

- Da die Gesetzgebung im Hochschulbereich in der Kompetenz der Länder liegt und in der beruflichen Bildung in der des Bundes, wäre jede Variante mit erheblichem Abstimmungs- und Einigungsbedarf verbunden.
- Eine Verbindlichkeit des DQR würde Personen mit älteren oder nicht zugeordneten Qualifikationen potenziell in ihrem Grundrecht der Berufsfreiheit verletzen.
- Auch wären Regelungen, die private Arbeitgeber zu einer bestimmten Nutzung oder tariflichen Zuordnung zwingen würden, ein Eingriff in die grundrechtlich geschützte Vertragsfreiheit und damit unzulässig. Ein privater Arbeitgeber, so das Gutachten (S. 93), muss „keine Einschränkung seiner Auswahlfreiheit hinnehmen, die lediglich dazu dient, Wirkungen eines von ihm selbst nicht für relevant erachteten staatlichen Orientierungssystems zu verschaffen oder zu stärken.“

Die Erarbeitung einer gesetzlichen Regelung für den DQR wäre überaus aufwändig und könnte sich doch nur in engen Grenzen des Rechts bewegen, da die Grundrechte von Arbeitgebern und Qualifizierten bewahrt werden müssen. Dazu gehört auch die Tarifautonomie der Sozialpartner, die grundrechtlich geschützt ist. Eine tarifpolitische



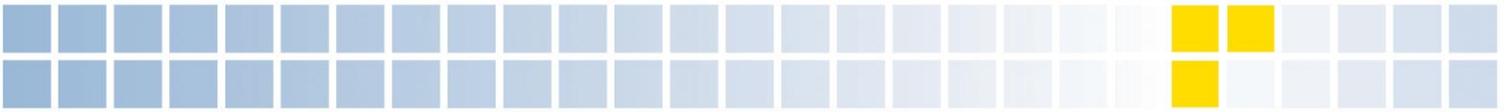
Instrumentalisierung des DQR, um auf tarifvertragliche Bewertungen und Eingruppierungen von Tätigkeiten Einfluss zu nehmen, muss deshalb ausgeschlossen bleiben. Im Falle von gesetzlichen DQR-Regelungen muss – vergleichbar mit der Regelung in Österreich, wo „Rechtswirkungen auf berufliche oder sonstige Berechtigungen“ explizit ausgeschlossen sind (§ 1 Abs 4 NQR) – klargestellt werden, dass sich die dortigen Zuordnungen nicht auf tarifliche Ansprüche auswirken. Eine gesetzliche Regelung für den DQR wäre entsprechend darauf zu fokussieren, die Zuordnungsverfahren auf eine verbindliche und qualitätsgesicherte Grundlage zu stellen, den Anwendungsbe- reich des DQR zu klären und Missbrauch zu sanktionieren.

### ***Zuordnungsmöglichkeit für nicht-formale Qualifikationen – noch zu viele Fragen ungeklärt***

Unabhängig von der politischen Frage eines DQR-Gesetzes steht das Thema der Schaffung einer Zuordnungsmöglichkeit zum DQR für nicht-formale Qualifikationen. Hierzu haben sich Bund und Länder bereits vor einigen Jahren entschieden. Seitdem werden von einer Redaktionsgruppe im Arbeitskreis DQR von BMBF und KMK mögliche Kriterien diskutiert. Das Gutachten gibt auch hier richtige Warnhinweise:

- Eine Zuordnungsmöglichkeit für nicht-formale Qualifikationen kann den Bedeutungszuwachs des DQR fördern, die Aussagekraft des DQR insgesamt aber auch schwächen. Eine sichere Folgeabschätzung ist nicht möglich.
- Im Fall einer Öffnung des DQR für nicht-formale Qualifikationen ist eine Zuordnung bzw. die Versagung einer Zuordnung am Gleichheitssatz des Art. 3 GG zu messen. Rechtssicher ist eine Zuordnungsmöglichkeit nur, wenn prinzipiell für alle (!) nicht-formalen Qualifikationen die Möglichkeit besteht, einen Antrag auf Zuordnung zu stellen. Da keine Engführung des Begriffs existiert, könnte dies von niedrigschwelligen Sprach- und Computerkursen bis hin zu komplexen, individualisierten Angeboten der betrieblichen Weiterbildung alles umfassen, was zu keinem formalen Abschluss führt.
- Aufgrund dieser Heterogenität wären Zuordnungen im nicht-formalen Bereich sehr viel aufwändiger und teurer als im Falle von formalen Qualifikationen. Dies macht entweder ein Gebührensystem z.B. auf Basis einer Rechtsverordnung notwendig oder aber die Zusammenarbeit mit privaten Agenturen ähnlich wie im Hochschulbereich. Damit würde also ein neues, umfassendes Überprüfungssystem geschaffen werden müssen – ohne einen sicheren Mehrwert.
- Es wäre mit einer Antrags- und damit auch immer verbunden einer Klagewelle zu rechnen.

Aktuell liegen weder vom Bund noch von den Ländern Lösungsvorschläge zu einer Verfahrensinfrastruktur vor, die die zu erwartende Antragswelle aus dem nicht-formalen Bereich bewältigen könnte. Auch die Finanzierung scheint völlig ungeklärt. Es ist daher notwendig, dass die diesbezüglichen Entscheidungen zur Ausweitung des DQR auf nicht-formale Qualifikationen noch einmal überdacht werden. Dabei sollten auch Ressourcen- und Finanzierungsfragen in den Mittelpunkt rücken.



**Ansprechpartner:**

**BDA | DIE ARBEITGEBER**

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

**Bildung**

T+49 30 2033-1500

[bildung@arbeitgeber.de](mailto:bildung@arbeitgeber.de)

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.