



Eine Landkarte der Qualifikationsrahmen und eine kurze Geschichte ihrer globalen Entwicklung

► In Deutschland ist mit Bezug zu dem 2008 beschlossenen European Qualifications Framework (EQF) ein Deutscher Qualifikationsrahmen (DQR) entwickelt und Anfang 2012 von den Spitzenvertretern von Bund, Ländern und Sozialpartnern verabschiedet worden. In der BWP wurden bereits verschiedene Fragen aufgegriffen, die im Zuge der Umsetzung des DQR von Interesse sind. Dieser Beitrag befasst sich mit einem anderen Aspekt, nämlich mit der globalen Entstehung von Qualifikationsrahmen und der Frage, wie und aus welchen Motiven heraus Qualifikationsrahmen entwickelt wurden. Dabei zeigt sich, dass sie weltweit als Antwort auf grundlegende Reformbedarfe an Arbeitsmärkten und in Bildungssystemen entstanden sind. Die Probleme, Widerstände und Konstruktionsformen von Qualifikationsrahmen anderer Länder bieten dabei einen Erfahrungsschatz, auf den die europäischen Länder bei der Entwicklung ihrer nationalen Qualifikationsrahmen zurückgreifen können.



SANDRA BOHLINGER

Prof. Dr., Fachgebiet Berufs- und Wirtschaftspädagogik, Universität Osnabrück

Ölkrise der 1970er-Jahre als Ausgangspunkt

Auf der Suche nach Maßnahmen zur Bekämpfung der hohen Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit infolge der Ölkrise und für eine stärkere Einbindung der Arbeitgeber bei der Gestaltung von Qualifikationen entstand 1986 der weltweit erste nationale Qualifikationsrahmen (National Qualifications Framework, NQF) in Schottland. Dazu wurden alle formal anerkannten Qualifikationen hierarchisch geordnet und Kompetenzeinheiten beschrieben (NVQs – National Vocational Qualifications), die seither auch außerhalb formaler Bildungsgänge erreichbar sind, sofern die notwendigen Lernergebnisse nachgewiesen werden können. Im Jahr 2000 wurden in England, Wales und Nordirland weitere NQFs implementiert, die in ihren Grundideen dem schottischen weitgehend ähneln. Obwohl chronologisch nicht ganz korrekt, gelten diese vier Rahmen als die *erste Rahmengeneration*, die alle anderen Rahmen weltweit nachhaltig geprägt hat (vgl. TUCK 2007, S. 1).

Chronologisch betrachtet folgten der Entwicklung in Schottland weitere NQFs in Neuseeland (1991), Australien (1995) und Südafrika (1995), die auch als *zweite Rahmengeneration* bezeichnet werden. Bemerkenswert ist dabei, dass die Weiterentwicklung der ersten Rahmen (Schottland, Neuseeland) ohne eine systematische Evaluation und Berücksichtigung der damit verbundenen Probleme erfolgte, so etwa bzgl. der Rolle der involvierten Akteure oder der Koppelung von Qualifikationsrahmen an (nationale) Systeme für die Anerkennung von prior learning, also von Lernergebnissen, die außerhalb formaler bzw. in vorgelagerten Bildungsgängen erworben wurden.

Derzeit befindet sich eine Reihe von Rahmen in der Entwicklung, die auch als *dritte Rahmengeneration* bezeichnet wird. Auffälligste Merkmale dieser dritten Rahmengeneration sind neben einer sehr raschen Implementierung (wie etwa in den Vereinigten Arabischen Emiraten, Nigeria und Eritrea) die starke Regelung durch Subrahmen, die nur einen bestimmten Bildungsbereich oder Sektor abdecken sowie der Wettbewerbszwang und die „Kommodifizierung“

von Bildung, d. h., ihre Vermarktung, Privatisierung und Kommerzialisierung. Insbesondere die Rahmen der zweiten Generation dienen dabei als Vorbilder für die Rahmen der dritten Generation; das gilt vor allem für die Qualifikationsrahmen, die derzeit in den Mitgliedstaaten des Commonwealth of Nations entstehen (z. B. Botswana, Kamerun, Eritrea): Hier war die Übertragung der Grundideen von NQFs insofern unproblematisch, als diese Länder auf eine gemeinsame Sprache und ein ähnliches Bildungs- und Qualifikationsverständnis zurückgreifen konnten (vgl. KERRE/HOLLANDER 2009).

Mittlerweile finden sich in rund 140 Ländern weltweit unterschiedliche Arten von Qualifikationsrahmen, die anhand ihrer Reichweite und ihrer Verbindlichkeit klassifiziert werden können.

Obwohl NQFs der häufigste Rahmentyp sind, haben in den vergangenen Jahren vor allem regionale Rahmen – auch Metarahmen genannt – an Aufmerksamkeit gewonnen. Obwohl diese Rahmenart eine geringere Verbindlichkeit als NQFs hat, bieten sie eine einzigartige Möglichkeit, transnationale Mobilität zu intensivieren und die Vergleichbarkeit nationaler Qualifikationen über Ländergrenzen hinweg zu verbessern. Weltweit existieren derzeit drei Metarahmen, zu denen neben dem EQF der South African Development of a Common Qualifications Framework (SADCQF, umfasst elf Länder) sowie der 18 Länder umfassende Caribbean Vocational Qualifications Framework (CVQ) gehören. Ein vierter, der ASEAN Framework Arrangement for the Mutual Recognition of Surveying Qualifications, ist derzeit in der Entwicklung und wird voraussichtlich 15 Länder umfassen.

Einen Sonderfall bildet der bislang einzige transnationale Rahmen: Die Virtual Union of Small States of the Commonwealth – A Transnational Qualifications Framework (VUSSC TQF) ist ein virtueller Qualifikationsrahmen für 43 der 53 Länder des Commonwealth of Nations, innerhalb dessen sich kleine Länder wie Samoa oder die Seychellen gegenseitige Unterstützung bei der Entwicklung von und dem Angebot an Bildungsgängen bzw. Qualifikationen liefern.

Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Entwicklungsmotive von Qualifikationsrahmen

Gemeinsam ist allen Rahmentypen und -generationen das Ziel, eine systematische Abbildung und Klassifizierung von beruflicher, allgemeiner und hochschulischer Aus- und Weiterbildung zu ermöglichen und damit zugleich eine Reihe anderer typischer Herausforderungen von Bildungssystemen zu beheben (Zugang zum lebenslangen Lernen, Arbeitsmarktbedarfe besser decken, Mobilität erhöhen, För-

derung von Transparenz und Durchlässigkeit etc.). Qualifikationsrahmen gelten daher als Innovationsmotoren, sie sollen Reform- und Modernisierungsprozesse unterstützen und einen Beitrag zur effektiveren Steuerung von Bildungsinvestitionen und -systemen leisten. Allerdings unterscheiden sie sich deutlich in ihrer Terminologie, der Realisierung der Lernergebnisorientierung und der Zuständigkeiten. Dies gilt insbesondere für Rahmen, die außerhalb des Commonwealth of Nations angesiedelt sind.

Die Heterogenität spiegelt sich zudem deutlich in der **Anzahl der Niveaustufen der Qualifikationen und Lernergebnisse (levels)** wider – ein Phänomen, das keineswegs auf den europäischen Raum begrenzt ist (vgl. die Beispiele in Tab. 1).

Tabelle 1 **Anzahl der Niveaustufen in Nationalen Qualifikationsrahmen**

Anzahl der Niveaus	Länderbeispiele
5	Bahrain, Thailand, Tobago, Trinidad
7	Bangladesh, Ghana, Hong Kong, Island, Sri Lanka
8	Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Österreich, Philippinen*, Ungarn, Türkei, Zypern
9	Großbritannien (England, Nordirland, Wales), Malediven
10	Mauritius, Namibia, Neuseeland, Republik Irland, Vereinigte Arabische Emirate
11	Australien
12	Schottland

* Sechs Niveaus für vocational education und zwei sog. „pre-levels“ für non-vocational education

Auch bei den regionalen bzw. transnationalen Qualifikationsrahmen finden sich unterschiedliche Stufenanzahlen. So umfassen der EQF und der SADCQF acht Stufen, der Caribbean Vocational Qualifications Framework fünf und der VUSSC TQF zehn Stufen. Dabei ist die Anzahl der Lernniveaus – sowohl bei nationalen als auch bei regionalen Rahmen – an der Hierarchie der jeweiligen national anerkannten Qualifikationen orientiert, ohne den Anspruch zu erheben, den individuellen Lern- und Kompetenzentwicklungsprozess ideal abbilden zu können. Vielmehr ist die Anzahl der Levels ein Aushandlungsprozess der Akteure mit dem Ziel, die Qualifikationen möglichst vollständig abbilden zu können. Eine länderübergreifende und vergleichbare Vorgehensweise bei der Festsetzung der Niveaustufen existiert allerdings nicht.

Das gilt auch mit Blick auf die unterschiedlichen **Deskriptoren zur Beschreibung der Lern- und Qualifikationsniveaus**. Allein in Europa lassen sich derzeit sieben unterschiedliche Deskriptorentypen identifizieren (vgl. Tab. 2). Wohlgermerkt handelt es sich dabei noch nicht um die konkrete Beschreibung der Niveaus, sondern lediglich um die Kernbegriffe, anhand derer die Niveaus beschrieben werden:

Tabelle 2 Deskriptorentypen der NQFs in Europa*

Deskriptorentypen	Länder
knowledge, skills, competences	Europa (EQF)
knowledge, skills, competences	Österreich, Belgien (Wallonien), Bulgarien, Zypern, Dänemark, Finnland, Frankreich, Republik Irland, Lettland, Malta, Rumänien
knowledge, skills, autonomy, responsibility	Belgien (Flandern)
competences	Tschechien
knowledge, skills, attitude	Luxemburg, Portugal
knowledge, autonomy, responsibility, competences (learning, social, vocational, professional)	Slowenien
knowledge, autonomy, accountability, application, action	Großbritannien (zusätzlich für Schottland: communication, generic skills, numeracy, ICT skills)
professional competence (knowledge, skills), personal competence (social, self-)	Deutschland

* Um Verzerrungen durch eine Übersetzung vorzubeugen, wird auf die englischen Sprachfassungen zurückgegriffen, die für alle Länder vorliegen. Länder, deren Deskriptoren noch nicht endgültig feststehen, werden hier nicht aufgeführt.

Die **inhaltliche Reichweite und Struktur von Qualifikationsrahmen** kann wiederum anhand ihrer Verbindlichkeit und der Dauer ihrer Einführung differenziert werden, d. h., ob sie als umfassender Rahmen ad hoc eingeführt werden, für alle Qualifikationen gelten und die Qualifikationen an den Rahmen angepasst werden (strong and comprehensive frameworks). Den Gegenentwurf stellen die sogenannten weak and partial frameworks wie z. B. in Australien dar, die das Ergebnis langjähriger Reformbestrebungen sind, graduell eingeführt werden und entsprechende politische Unterstützung erhalten. Im Fall der „strong and comprehensive frameworks“ zeichnet sich allerdings ab, dass diese eher zum Scheitern verurteilt sind als die „weak and partial frameworks“: So wurden in Südafrika zeitgleich der neue Rahmen, neue Qualifikationen und zuständige Stellen implementiert, die weder von Lernenden, von Anbietern noch von Unternehmen akzeptiert wurden. Trotz weiterer Reformversuche gilt der Rahmen daher als gescheitertes neoliberales Projekt, weil hier versucht wurde, privatwirtschaftliche Management- und Kontrollinstrumente (Kommodifizierung, Managerialismus, Konsumdenken) auf den gesamten Bildungsbereich anzuwenden (vgl. ALLAIS 2003; ENSOR 2003).

Die Differenzierung zwischen „strong frameworks“ und „weak frameworks“ birgt insofern Probleme, als sich die inhaltliche Reichweite von Rahmen im Laufe der Zeit verschieben kann. So gelten der Scottish Credit and Qualifications Framework (SCQF), der South African NQF (SA NQF) und der Irish National Framework of Qualifications mittlerweile allesamt als „comprehensive frameworks“, ohne dabei als „strict“ in dem Sinne betrachtet zu werden, dass sie dabei tatsächlich alle im Land existierenden Qualifikationen umfassen. Gleichzeitig wurden der SA NQF und teilweise auch der SCQF (mit Blick auf die Hoch-

schulbildung) im Laufe der Jahre moderater, während die erweiterte Reichweite des New Zealand NQF zu einer verstärkten Verbindlichkeit des Rahmens geführt hat.

Mit Blick auf die **Entwicklungsmotive** ist auffällig, dass die Entwicklung von NQFs meist umfassenden (gescheiterten) Reformen folgt. So ging der Implementierung des SCQF die Entwicklung eines Leistungspunktesystems, die Umsetzung der Lernergebnisorientierung und eine langjährige Entwicklung von Lern- bzw. Qualifikationsniveaus voraus (vgl. GALLACHER u. a. 2005; RAFFE 2007). Ähnliches lässt sich für die Republik Irland konstatieren, wo der Rahmen rechtlich verankert wurde und seit 2003 eingesetzt wird. Auch hier wurden zunächst die Lernergebnisorientierung und die Einführung von Subrahmen für den Hochschul- und für den Weiterbildungsbereich realisiert. Dabei zeigt sich, dass vor allem die Lernergebnisorientierung und die Modularisierbarkeit Voraussetzungen sind, um einen Rahmen einführen zu können. Zudem zeigen die Beispiele mehrerer afrikanischer Länder (Südafrika, Ghana, Mauritius) sehr deutlich die Probleme einer ad-hoc-Einführung von Qualifikationsrahmen (vgl. FRENCH 2005; KERRE/HOLLANDER 2009), die nicht nur an der unzureichenden Lernergebnisorientierung zu scheitern drohen, sondern vor allem an der fehlenden gemeinsamen Terminologie sowie an dem fehlenden Vertrauen in

- die Bildungssysteme anderer Länder,
- die Qualifikationen anderer Bildungssysteme, also etwa Hochschulbildung versus Berufsbildung und
- in die Fähigkeit von Individuen, ihre eigenen Lernergebnisse und Berufserfahrungen – mit Unterstützung – beschreiben zu können, was Grundvoraussetzung für die Anerkennung und Zertifizierung von Lernergebnissen ist, die außerhalb formaler Bildungsgänge erworben werden.

Ein vorsichtiges Fazit für die Weiterentwicklung von Qualifikationsrahmen

Die Herausforderung, die Vielfalt und Komplexität der bereits existierenden Qualifikationsrahmen und der nationalen Auffassungen von Lernergebnissen zu verstehen, beschränkt sich keineswegs auf Europa, sondern betrifft die gesamte internationale Debatte. Dennoch ist diese Herausforderung in Europa aufgrund der sprachlichen Vielfalt und der über Jahrhunderte etablierten Bildungs- und Qualifikationsstrukturen weit gravierender als in sprachhomogenen Regionen mit ähnlichem Bildungsverständnis wie etwa in Ozeanien oder Südamerika. Insofern stellt die Entwicklung der europäischen NQFs einen Sonderfall dar, der mehr als anderswo die Kenntnis über Forschungs- und Lerntraditionen sowie Arbeitsmarkt- und Bildungsstrukturen der Nachbarländer erfordert. Dies ist Voraussetzung für die Entwicklung einer gemeinsamen, leicht ver-

ständlichen, aber dennoch wissenschaftlich fundierten Terminologie, die bis heute nur in Ansätzen existiert. Damit verbunden ist die Wertigkeit des Lernens außerhalb formaler Bildungsgänge und entsprechender Anerkennungsinstrumente, die auf nationaler Ebene rechtlich verankert sein müssen, um breite Akzeptanz bei Lernenden, Bildungsanbietern und Arbeitgebern zu finden. Reformen in Ländern wie Kanada, den USA, Norwegen, Schottland, Portugal, Frankreich oder Dänemark, die den individuellen Anspruch auf die Validierung von Lernergebnissen rechtlich garantieren, sind unabdingbare Voraussetzungen für diese Akzeptanz (vgl. BOHLINGER 2008; RAFFE 2009). Ein deutliches Defizit sind dabei fehlende Daten und Erkenntnisse über (effektive) Möglichkeiten der Informationsverbreitung, die konkrete Nutzbarkeit und die Praktikabilität solcher Validierungsinstrumente, die wiederum als Voraussetzung für ihre Akzeptanz betrachtet werden können.

Die Konkretisierung und Realisierung der Lernergebnisorientierung zeichnen sich bei der Fortschreibung der Geschichte der Qualifikationsrahmen als eine der größten Herausforderung ab – vor allem in Europa. Kern der Debatte ist die Relation von Kompetenzen und Qualifikationen, die damit verbundene Wertigkeit unterschiedlicher Lernformen und Qualifikationswege, die daran geknüpfte Zuständigkeit der involvierten Akteure sowie die herausragende Rolle von (Fach-)Wissen (knowledge) gegenüber „soft skills“ oder „competences“. Die anglo-amerikanische Debatte um die „Wiederentdeckung“ des Wissens und der Kenntnisse als Hauptbestandteil von Lernergebnissen sind ein ebenso deutliches Beispiel dafür (vgl. WHEELAHAN 2009; YOUNG 2008) wie die 2010 überarbeiteten Lernniveaus des Australischen Qualifikationsrahmens: Konsequenter werden hier alle Niveaus mithilfe von „knowledge and skills“ (und eben nicht mit „competencies“ beschrieben (vgl. AQF Council 2010). An all diesen Stellen zeigt sich somit deutlich, dass es *den einen* Qualifikationsrahmen und *die eine* Terminologie nicht gibt.

Vielmehr bedarf es für die Fortschreibung der Geschichte der Qualifikationsrahmen und ihrer erfolgreichen Implementierung des Verständnisses der Strukturen in anderen Ländern und der eigenen Anschlussfähigkeit an diese, so etwa im Hinblick auf die Instrumente und Formen der Validierung von „prior learning“. Hier zeichnet sich aufgrund der Vielfalt der nationalen Einzelgänge eher eine Zunahme als eine Reduktion der Komplexität ab. Die Kenntnis der Bildungssysteme und -strukturen der Nachbarländer, ihrer Qualifikationsrahmen und (gescheiterten ebenso wie erfolgreichen) Bildungs- und Arbeitsmarktreformen ist aber notwendig, um eine tragfähige Grundlage für die Entwicklung von NQFs zu schaffen und dem Beharren auf die Beibehaltung tradierter nationaler Strukturen die erforderliche Toleranz für die Systeme und Strukturen in anderen Ländern entgegensetzen. ■

Anzeige



Sie erhalten diese Veröffentlichung beim:
W. Bertelsmann Verlag
Postfach 10 06 33
33506 Bielefeld
Telefon: (0521) 911 01-11
Telefax: (0521) 911 01-19
E-Mail: service@wbv.de

BiBB

Bohlinger, Sandra;
Münchhausen, Gesa (Hrsg.)
**Validierung von Lernergebnissen –
Recognition and Validation of Prior
Learning**

Berichte zur beruflichen Bildung

Die Validierung von Lernergebnissen hat in den vergangenen Jahren deutlich an Aufmerksamkeit gewonnen. Ziel der Debatte ist die Entwicklung von Ansätzen und Verfahren, um die Berufserfahrung von Arbeitskräften sichtbar zu machen und eine bessere Transparenz und Vergleichbarkeit von Abschlüssen zu gewährleisten. Der Sammelband stellt Leitideen, Ziele, Instrumente und Ansätze zur Anerkennung von Lernergebnissen vor. Die zum Teil englischsprachigen Beiträge beleuchten die Thematik aus einem internationalen Blickwinkel. Zentrale Aspekte sind dabei die rechtliche und politische Verankerung der Ansätze. Darüber hinaus gehen die Autorinnen der Frage nach, wie Lernergebnisse in unterschiedlichen wissenschaftlichen, politischen und praxisbezogenen Kontexten erfasst, bewertet und zertifiziert werden.

BiBB 2011, 488 Seiten, 29,90 EUR,
ISBN 978-3-7639-1147-9

Literatur

- ALLAIS, S.: *The National Qualifications Framework in South Africa: A Democratic Project Trapped in a Neo-Liberal Paradigm?* In: *Journal of Education and Work* 16 (2003) 3, S. 305–323.
- AQF – Australian Qualifications Framework Council: *Strengthening the AQF: A Framework for Australia's qualifications*. Adelaide 2010
- BOHLINGER, S.: *Competences as the core element of the European Qualifications Framework*. In: *European Journal of Vocational Training* 43 (2008) 1, S. 96–118
- ENSOR, P.: *The National Qualifications Framework and Higher Education in South Africa: some epistemological issues*. In: *Journal of Education and Work* 16 (2003) 3, S. 223–237
- FRENCH, E.: *Only connect? Towards an NQF Research Agenda for a New Stage of Atonement*. In: *SAQA Bulletin* 8 (2005) 1, S. 52–67
- GALLACHER, J. u. a.: *Evaluation of the Impact of the Scottish Credit and Qualifications Framework*. Edinburgh 2005
- KERRE, B.W.; HOLLANDER, A.: *National Qualifications Frameworks in Africa*. In: MACLEAN, R.; WILSON, D. (Hrsg.): *International Handbook of Education for the Changing World of Work. Bridging Academic and Vocational Learning*. Vol. 6, Part IX Assessment of Skills and Competencies. Dordrecht 2009, S. 2899–2915
- RAFFE, D.: *Towards a Dynamic Model of National Qualifications Frameworks*. In: ALLAIS, S.; RAFFE, D.; YOUNG, M. (Hrsg.): *Researching NQFs: Some conceptual issues*. ILO Working Paper No. 44. Geneva 2009, S. 23–40
- RAFFE, D.: *Making Haste Slowly: The Evolution of a Unified Qualifications Framework in Scotland*. In: *European Journal of Education* 42 (2007) 4, S. 485–502
- TUCK, R.: *An Introductory Guide to National Qualifications Frameworks: Conceptual and Practical Issues for Policy Makers*. ILO Working Paper. Geneva 2007
- WHEELAHAN, L.: *The Problem with CBT (and Why Constructivism makes Things Worse)*. In: *Journal of Education and Work* 22 (2009) 3, S. 227–242
- YOUNG, M.: *Bringing the Knowledge back in*. Milton Park 2008