

KURZBERICHT

Die Qualifikationsrahmen in Europa dienen der Modernisierung der allgemeinen und beruflichen Bildung

Der Europäische und die nationalen Qualifikationsrahmen verdeutlichen, in welchem Bezug unterschiedliche Qualifikationen, Bildungsniveaus und Formen des Lernens zueinander stehen

Traditionell werden Qualifikationen auf der Grundlage von Lern-„Inputs“ klassifiziert und eingestuft, d. h. unter Berücksichtigung der Einrichtung, die sie vergeben, und der Länge der Ausbildungszeit. In Europa ändert sich dies jedoch gerade, und dabei spielen Qualifikationsrahmen eine wichtige Rolle.

Nationale Qualifikationsrahmen (NQR) erfassen alle Qualifikationsniveaus und –arten und basieren auf Lern-„Outputs“ oder Lernergebnissen, die erläutern, was der Inhaber eines Zeugnisses nach Abschluss eines Lernprozesses wissen, verstehen und können soll. Dank der Verknüpfung mit dem Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) (Kasten 1) können sowohl die betroffenen Einzelpersonen als auch die Arbeitgeber mithilfe des NQR auch die Niveaustufen der im Inland und in anderen Ländern vergebenen Zeugnisse und Abschlüsse vergleichen.

Wenn mehr Klarheit darüber besteht, was Qualifikationen besagen, dann erleichtert dies dem Einzelnen den Übergang von einem Bildungsweg oder –niveau zu einem anderen, wie z. B. von der allgemeinen Bildung zur Berufsbildung, von der schulbasierten Berufsbildung zur Lehrlingsausbildung oder vom Sekundarbereich II zur Universität und umgekehrt. In allen Fällen können früher erworbene Kenntnisse angerechnet werden, wodurch Personen den von ihnen gewählten Bildungsweg ihren Wünschen entsprechend entweder in ihrem Heimatland oder in einem anderen EU-Mitgliedstaat einschlagen können – ganz ohne überflüssige Hindernisse.

Frankreich, Irland und das Vereinigte Königreich verfügen bereits seit vielen Jahren über NQR. Der EQR gab dann ab 2004 in anderen Ländern Europas den Anstoß zur freiwilligen Entwicklung solcher Rahmen. Das Cedefop überwacht die Entwicklung und Umsetzung von etwa 38 NQR ⁽¹⁾ in 34 Ländern ⁽²⁾. Der jüngste Bericht

des Cedefop ⁽³⁾ belegt, dass nahezu alle Länder zu dem Schluss gekommen sind, dass ein nationaler Rahmen die beste Lösung ist, um ihre Qualifikationen mit dem Europäischen Rahmen zu verknüpfen.

Bis Ende 2011 werden Belgien (Flandern), die Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Frankreich, Irland, Lettland, Litauen, Malta, die Niederlande, Portugal und das Vereinigte Königreich (England/Nordirland, Schottland und Wales) ihre Qualifikationsniveaus dem EQR zugeordnet haben. Die übrigen Länder werden diesen Prozess voraussichtlich bis 2012 oder spätestens 2013 abschließen. Ab 2012 werden nationale Zeugnisse und Abschlüsse dann einen Verweis auf das entsprechende EQR-Niveau enthalten.

Kasten 1. Europäische und nationale Qualifikationsrahmen – das Grundprinzip

Nationale Qualifikationsrahmen (NQR) klassifizieren Qualifikationen nach Niveaustufen, die auf Lernergebnissen basieren. Die NQR-Niveaus verweisen darauf, was der Inhaber eines Zeugnisses oder Abschlusses wissen, verstehen oder können soll.

Der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR) bietet einen gemeinsamen Referenzrahmen, der als Übersetzungsinstrument zwischen verschiedenen Qualifikationssystemen und ihren Niveaustufen dienen soll, und zwar für die allgemeine und die Hochschulbildung ebenso wie für die Berufsbildung. Der EQR soll das lebenslange Lernen und die Mobilität fördern und wurde 2008 nach vierjähriger Entwicklungszeit offiziell eingeführt ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Im Vereinigten Königreich haben England/Nordirland, Wales und Schottland jeweils eigene NQR. In Belgien gibt es jeweils separate NQR für Flandern und die Französische und die Deutsche Gemeinschaft.

⁽²⁾ Bei den 34 Ländern handelt es sich um die 27 EU-Mitgliedstaaten sowie Kroatien, Island, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Liechtenstein, Montenegro, Norwegen und die Türkei. Die Schweiz

entwickelt derzeit ebenfalls einen NQR und wird sich dem europäischen Prozess voraussichtlich 2012 anschließen.

⁽³⁾ In Kürze abrufbar unter:

http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/6112_en.pdf

⁽⁴⁾ Siehe http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc44_en.htm

Unterschiedliche Bestrebungen und Ziele

Die internationale Vergleichbarkeit von Qualifikationen ist allen Ländern ein Anliegen und einer der Gründe für die rasche Entstehung der NQR. Ihre Entwicklung in den verschiedenen europäischen Ländern spiegelt jedoch sehr deutlich die jeweiligen nationalen Ziele und Erfordernisse wider.

Länder wie Kroatien, Island und Polen betrachten ihre NQR als „Reformrahmen“, die explizit die Kohärenz, Relevanz und Qualität des bestehenden Systems verbessern sollen. Dies kann weitreichende Veränderungen erfordern wie die Entwicklung neuer Lernwege und Bildungsgänge oder die Übertragung neuer Funktionen und Zuständigkeiten auf die Akteure. Andere Länder wie z. B. Dänemark und die Niederlande begreifen ihre NQR als „Kommunikationsrahmen“, die die Beschreibungen der vorhandenen Qualifikationssysteme verbessern und die möglichen Optionen für Lernende und politische Entscheidungsträger klarer herausarbeiten sollen. Dabei geht es letztlich darum, die bereits existierenden Strukturen besser zu nutzen.

Die NQR in Frankreich und im Vereinigten Königreich (England/Nordirland) haben eine Regulierungsfunktion. Mehrere andere, neue NQR werden ebenfalls als „Gatekeeper“ fungieren, die die Anerkennung von Zeugnissen und Abschlüssen regeln, die außerhalb des öffentlichen Systems vergeben wurden. In diesen Fällen, wie beispielsweise in den skandinavischen Ländern, werden die NQR eine eigenständige Rolle bei der Festlegung des Umfangs der nationalen Qualifikationssysteme spielen.

Gestaltung der NQR

In 26 Ländern wurde ein achsstufiger NQR vorgeschlagen oder bereits eingeführt. Durch dieses gemeinsame Merkmal unterscheiden sich die betreffenden NQR von früheren Qualifikationsrahmen. So gibt es beispielsweise in Irland einen NQR mit 10 Niveaustufen. Der NQR im Vereinigten Königreich (Schottland) hat 12 Niveaustufen. Der französische NQR wird derzeit überarbeitet und wird künftig nicht mehr 5 sondern 8 Niveaustufen umfassen. Von den neueren NQR haben die Rahmen in Island und Norwegen beide 7 Niveaustufen. In Slowenien wurden 10 Niveaustufen vorgeschlagen.

Einige Länder, wie z. B. die Niederlande und das Vereinigte Königreich (England/Nordirland und Wales), haben Einstiegsniveaus in ihre Qualifikationsrahmen aufgenommen, um ein Basisniveau an Bildung (unterhalb des EQR-Niveaus 1) zu berücksichtigen und anzuerkennen. Diese Einstiegsniveaus dienen der Sichtbarmachung und Anerkennung von Lernen, das allein noch nicht zu einer vollwertigen Qualifikation führt, aber auf dessen Grundlage später durch weiteres Lernen eine Qualifikation erworben werden kann. Ein solcher Ansatz könnte für viele Nutzer von Vorteil sein, wie beispielsweise für Personen mit Lernschwächen oder für Schulabbrecher.

Die Entwicklung von auf Lernergebnissen basierenden Niveaudekriptoren für die NQR stellte für alle Länder eine Herausforderung dar. Dies zeigt sich in Deutschland

und den Niederlanden, wo das Verhältnis zwischen Theorie (Kenntnissen) und Praxis (Fertigkeiten und Kompetenzen) ins Blickfeld geraten ist, da es einen direkten Bezug zu der Frage hat, ob die berufliche und die allgemeine Bildung im Sekundarbereich II beide dem gleichen Niveau zugeordnet werden sollten.

Generell haben die Länder Anstrengungen unternommen, um die EQR-Deskriptoren an ihre nationalen Gegebenheiten und Erfordernisse anzupassen. So tendieren manche Länder beispielsweise dazu, die Dimension „Kompetenz“ des EQR weiter zu spezifizieren, um kommunikative, soziale und berufliche Kompetenzen besser zu erfassen. Eine Ländergruppe, zu der insbesondere Deutschland, die Niederlande und Slowenien zählen, nehmen in ihren Qualifikationsrahmen eher auf Kompetenzen als auf Lernergebnisse Bezug. Diese Länder verstehen „Kompetenz“ als übergreifendes Konzept, welches besagt, dass eine Person in der Lage ist, – eigenständig – Kenntnisse, Fertigkeiten, Einstellungen und andere persönliche, soziale und methodische Fähigkeiten in Arbeits- oder Lernsituationen oder für ihre berufliche und persönliche Weiterentwicklung zu nutzen.

Die meisten NQR erfassen alle offiziell anerkannten Qualifikationen (aus den Bereichen der allgemeinen Bildung, der Hochschulbildung und der Berufsbildung), die von staatlichen Stellen vergeben werden. Viele Länder wie Dänemark, Finnland, die Niederlande, Norwegen und Schweden beabsichtigen außerdem, von Unternehmen oder Branchen ausgestellte Zeugnisse und Abschlüsse, die derzeit noch nicht als „offizielle“ Qualifikationen betrachtet werden, in ihre NQR aufzunehmen. Dies ist eine wichtige Entwicklung, da sie für die einzelnen Lernenden verdeutlicht, wie Lernergebnisse, die in verschiedenen – öffentlichen und privaten – Kontexten erzielt wurden, einander zuzuordnen sind und miteinander kombiniert werden können.

Stand der Entwicklung im Oktober 2011

Das Vorhandensein eines breiten Konsenses über die Wichtigkeit und den Wert eines europäischen Referenzrahmens für Qualifikationen hat die kohärente Entwicklung von NQR in ganz Europa gefördert. Zwar gibt es nach wie vor Unterschiede zwischen den Ländern, doch ist eine Konvergenz der Grundprinzipien und Lösungen zu beobachten. Die NQR haben sich, grob umrissen, in den folgenden Phasen entwickelt:

- **Konzeptualisierung und Gestaltung:** die Länder analysieren und definieren die Grundprinzipien und politischen Zielsetzungen ihres NQR.
- **Konsultation und Erprobung:** der Vorschlag für den NQR wird einem breiten Spektrum an Akteuren vorgestellt und mit ihnen erörtert, was in der Regel im Rahmen einer öffentlichen Konsultation erfolgt.
- **Offizielle Einführung:** der NQR wird eingeführt, in der Regel durch eine Verordnung, ein Gesetz oder eine formelle Vereinbarung zwischen den Akteuren.

- **Praktische Umsetzung:** es wird mit der Umsetzung des NQR begonnen, und die Institutionen müssen sich an die neuen Strukturen und Methoden anpassen. Potenzielle Endnutzer werden über die Ziele und Vorteile des NQR informiert. Schließlich muss der NQR Vorteile für Endnutzer, den Einzelnen und die Arbeitgeber erbringen.

Die Gesamtentwicklung der NQR wird auf der Grundlage der neuesten Erkenntnisse des Cedefop in Kasten 2 zusammengefasst.

Kasten 2. NQR in Europa – die Zahlen

- 28 Länder entwickeln derzeit oder haben bereits umfassende NQR entwickelt, die alle Qualifikationsarten und -niveaus erfassen. Die Tschechische Republik, Italien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Liechtenstein haben hinsichtlich des Umfangs und Aufbaus ihrer Qualifikationsrahmen noch keine Entscheidung getroffen.
- Die NQR in der Tschechischen Republik, Frankreich, Italien und im Vereinigten Königreich (England/Nordirland) erfassen nur ein begrenztes Spektrum von Qualifikationsarten und -niveaus oder bestehen aus mehreren Rahmen für die verschiedenen Bereiche des allgemeinen und beruflichen Bildungssystems, ohne klar definierte Verknüpfungen.
- In 26 Ländern wurde ein achtstufiger Rahmen vorgeschlagen oder bereits beschlossen. In den anderen acht Ländern gibt es NQR mit 5, 7, 9, 10 oder 12 Niveaustufen.
- Alle Länder definieren die Niveaudekriptoren mittels eines lernergebnisbasierten Ansatzes.
- 14 NQR wurden in den betreffenden Ländern bereits formell eingeführt.
- Frankreich, Irland, Malta und das Vereinigte Königreich haben ihren NQR bereits vollständig umgesetzt. In rund zehn weiteren Ländern beginnt derzeit die frühe Umsetzungsphase.

Bedenken bestehen manchmal dahingehend, dass die Entwicklung der Qualifikationsrahmen ohne ausreichende Faktengrundlage vorangetrieben wird und dass sie die jeweiligen nationalen Gegebenheiten und Erfordernisse nicht angemessen berücksichtigt.

Solchen Sorgen scheint man bei der Gestaltung der NQR Rechnung zu tragen. Es werden gemeinsame Grundprinzipien eingehalten, um die Vergleichbarkeit sicherzustellen und einen Dialog zu ermöglichen, doch drücken die Länder ihren nationalen Qualifikationsrahmen sehr wohl ihren eigenen Stempel auf.

In vielen Ländern war die Entwicklung der NQR von Anfang an von intensiven Diskussionen begleitet, wie z. B. darüber, was unter Lernergebnissen zu verstehen ist und wie sich diese Grundsätze auf die heutigen Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung anwenden lassen. Bei den Diskussionen ging es vorwiegend darum, eine gemeinsame Auffassung über die Werte und die Zukunft der allgemeinen und beruflichen Bildung zu entwickeln, und weniger um technische Aspekte wie die Einführung einer bestimmten Struktur oder die Anzahl der Niveaustufen. Auch wurden wertvolle Erfahrungen ge-

wonnen, die für die weitere Entwicklung und Umsetzung der NQR von Nutzen sein werden (Kasten 3).

Wirkung der NQR

Obwohl die Qualifikationsrahmen erst im Entstehen begriffen sind, ist ihre Wirkung bereits nachweisbar. Auf europäischer Ebene wird ein gemeinsamer europäischer Referenzrahmen nachdrücklich unterstützt, und die meisten Länder werden ihn bis Ende 2012 übernehmen.

Auch auf nationaler Ebene wirken die NQR als Antriebsfaktor für Reformen. Die verschiedenen Teilbereiche eines Bildungssystems – allgemeine Bildung, Hochschulbildung und Berufsbildung – verfügen meist über eigenständige Organisationsstrukturen. Das Konzept eines umfassenden Qualifikationsrahmens hat die Länder ermutigt, systematisch nach einer stärkeren Verknüpfung dieser Teilsysteme, und hier insbesondere zwischen der Berufsbildung und der akademisch ausgerichteten Bildung, zu streben. Dies kann potenzielle Hindernisse für den Zugang zum Lernen abbauen und den Lernenden die Mobilität zwischen verschiedenen Bildungsniveaus und Formen des Lernens erleichtern.

Kasten 3. Entwicklung und Umsetzung der NQR: einige Lehren aus den bisherigen Erfahrungen

- Die Umsetzung von NQR erfordert Zeit, um ein Verständnis der Schlüsselkonzepte zu entwickeln und um einen Kulturwandel herbeizuführen.
- Die Einbeziehung der betroffenen Akteure ist in allen Phasen wichtig, um ihre Identifikation mit dem NQR sicherzustellen.
- Die Entwicklung von NQR ist ein iterativer Prozess, in dessen Verlauf das bestehende System der allgemeinen und beruflichen Bildung und der NQR schrittweise aufeinander abgestimmt werden.
- Die NQR müssen innerhalb der einzelnen Teilbereiche des Bildungssystems, aber gleichermaßen unter Einbeziehung verschiedener Teilbereiche umgesetzt werden (zum Beispiel die gegenseitige Zuordnung verschiedener Arten der Berufsbildung und die gegenseitige Zuordnung von Berufsbildung und allgemeiner Bildung und Hochschulbildung).
- NQR müssen so flexibel sein, dass sie unterschiedliche Formen des Lernens berücksichtigen können.
- NQR schaffen wohl eher die Voraussetzungen für den Wandel, als dass sie ihn vorantreiben; sie müssen mit anderen begleitenden politischen Maßnahmen und mit den institutionellen Erfordernissen abgestimmt werden.

Die Entwicklung der NQR erforderte die Einbeziehung eines außergewöhnlich breiten Spektrums an Akteuren – aus dem Bereich der öffentlichen und privaten Anbieter allgemeiner und beruflicher Bildung und aus dem Bereich des Arbeitsmarkts. Dies könnte den Charakter und die Ausrichtung der Diskussion über die allgemeine und berufliche Bildung beeinflussen, denn die Akteure sind aufgrund dessen gezwungen, über den „Tellerrand zu blicken“ und eine Zusammenarbeit und Kontakte z. B. mit verschiedenen anderen Sektoren und Einrichtungen in Erwägung zu ziehen.

Viele Länder stützen sich auf ihre NQR, um die Nutzung von Lernergebnissen zu fördern. Fortschritte in Bezug auf die Einführung von Lernergebnissen lassen sich vor allem im Bereich der beruflichen Erstausbildung und der Hochschulbildung beobachten. In der allgemeinen Bildung hinkt die Entwicklung in manchen Ländern hinterher, doch sind auch hier Veränderungen erkennbar.

Die NQR erbringen einen Mehrwert, weil sie einen unabhängigen Referenzpunkt nicht nur für den Vergleich bereits vorhandener Qualifikationen, sondern auch für deren Verbesserung bieten. In Finnland betrachtet die Hochschulgemeinschaft ihren neuen NQR und seine Deskriptoren als neutralen Referenzpunkt, mithilfe dessen der Dialog gefördert und die Qualität verbessert werden kann.

Die Auswirkungen vieler neuer NQR auf die Endnutzer – den Einzelnen und die Arbeitgeber – beginnen sich gerade erst zu zeigen, doch sind bereits einige positive Entwicklungen erkennbar ⁽⁵⁾.

Herausforderungen im Zusammenhang mit den NQR

Da nun immer mehr NQR die Umsetzungsphase erreichen, gilt es mehrere Herausforderungen zu bewältigen, um ihren Erfolg zu gewährleisten.

Ganz entscheidend ist, dass die Länder ein klares Grundprinzip für die Zuordnung der Qualifikationen zu den Niveaustufen des europäischen und ihres nationalen Rahmens einhalten. Die diesbezüglichen Entscheidungen auf nationaler Ebene müssen die tatsächlichen Lernergebnisse wiedergeben, die durch die Qualifikationen erreicht wurden, und sie müssen akzeptiert sein. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, um das gegenseitige Vertrauen zwischen den Ländern zu gewährleisten. Angesichts der Schlüsselrolle, die den NQR bei der Verknüpfung der nationalen Qualifikationssysteme mit dem EQR zukommt, würde ohne ein solches Vertrauen die Wirkung des EQR als Instrument zur Förderung der europäischen Mobilität erheblich beeinträchtigt. Die Qualitätssicherung ist von zentraler Bedeutung für die Entwicklung von Akzeptanz und Vertrauen.

Die Deskriptoren sollten eng mit Aspekten verknüpft sein, die die Lernergebnisse betreffen, auf denen sie beruhen. Erfolg und Wirkung der NQR hängen in hohem Maße von der Schwerpunktverlagerung hin zu Lernergebnissen ab. Bei der Erarbeitung der nationalen Niveaodeskriptoren sollte – in den meisten Ländern – berücksichtigt werden, dass nun die Nutzung von Lernergebnissen üblich ist, indem systematisch auf Standards, Curricula, Bewertung und Lernmethoden Bezug genommen wird. Der Erfahrungsaustausch auf europäischer und nationaler Ebene fördert das wechselseitige Lernen im Hinblick darauf, wie man Lernergebnisse am besten definiert und beschreibt.

Eine weitere zentrale Herausforderung liegt in der Notwendigkeit, Bildungseinrichtungen intensiver an der

Diskussion über die Frage zu beteiligen, wie die Entwicklung der NQR mit den Systemen und der Praxis der allgemeinen und beruflichen Bildung abgestimmt werden könnte.

Wenn die NQR eine Brücken- oder Integrationsfunktion übernehmen sollen, dann muss das Zusammenspiel der verschiedenen Niveaustufen und Teilbereiche des allgemeinen und beruflichen Bildungssystems durch diese Rahmen klar abgebildet werden. So hat man sich in Polen bemüht, sowohl auf nationaler Ebene als auch für die verschiedenen Teilsysteme (allgemeine, berufliche und Hochschulbildung) kohärente Niveaodeskriptoren zu definieren. Dank dieser dürfte der NQR Barrieren innerhalb des Systems der allgemeinen und beruflichen Bildung abbauen. Die in den NQR vorgesehene Validierung nicht formalen und informellen Lernens bietet eine Möglichkeit, verschiedene Qualifikationsniveaus und -arten besser miteinander zu verknüpfen, und wird dafür sorgen, dass die Menschen die verschiedenen Bildungsniveaus und Formen des Lernens besser verstehen und leichter eine Wahl zwischen ihnen treffen können; außerdem wird sie die Mobilität zwischen ihnen vereinfachen.

Ob Länder ihre NQR nun als „Reformrahmen“ oder als „Kommunikationsrahmen“ begreifen – in jedem Falle verändern der Europäische und die nationalen Qualifikationsrahmen die Sicht der Menschen auf die allgemeine und berufliche Bildung.

Sie veranlassen die Menschen, das System der allgemeinen und beruflichen Bildung aus einem weiteren Blickwinkel und in seiner Gesamtheit zu sehen, und dienen damit dem lebenslangen Lernen.



CEDEFOP

Europäisches Zentrum
für die Förderung der Berufsbildung

Kurzbericht – 9064 DE
Kat.-Nr.: TI-BB-11-007-DE-N
ISBN 978-92-896-0779-7, doi: 10.2801/76088
© Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, 2011
Alle Rechte vorbehalten.

Die Kurzberichte erscheinen in deutscher, griechischer, englischer, spanischer, französischer und italienischer Sprache. Wenn Sie sie regelmäßig erhalten möchten, schicken Sie uns eine Mail unter:
briefingnotes@cedefop.europa.eu

Weitere Kurzberichte und Cedefop-Publikationen sind abrufbar unter:
<http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications.aspx>

Postfach 22427, 55102 Thessaloniki, GRIECHENLAND
Europe 123, Thessaloniki, GRIECHENLAND
Tel. +30 2310490111, Fax +30 2310490020
E-Mail: info@cedefop.europa.eu

visit our portal www.cedefop.europa.eu

⁽⁵⁾ <http://en.iu.dk/transparency/qualifications-frameworks>