

**KURZBERICHT**

# Qualifikationsrahmen gewinnen an Einfluss, doch Hindernisse bleiben bestehen

Vor zehn Jahren, im Herbst 2004, wurde mit den ersten Arbeiten am Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) begonnen. Diese Initiative hat dazu beigetragen, dass Qualifikationsrahmen seitdem fester Bestandteil fast aller Bildungs- und Berufsbildungssysteme in Europa geworden sind. Auch außerhalb Europas entwickeln mehr und mehr Länder (z. B. in Asien und im pazifischen Raum) eigene Qualifikationsrahmen und führen sie ein.

Seit Beginn dieser Entwicklung erfasst und analysiert das Cedefop systematisch die Entstehung von Qualifikationsrahmen in verschiedenen Zusammenhängen und zu verschiedenen Zwecken.

## Einführung der NQR – Herausforderungen

Ein Land kann einen NQR ohne einen Rechtsrahmen und per Konsensentscheidung einführen, für die komplette Umsetzung und landesweite Legitimierung kann jedoch ein rechtlicher Rahmen erforderlich sein. Das rechtliche Verfahren ist in den verschiedenen Ländern etwas unterschiedlich: Manche Länder entscheiden sich für eine Änderung bestehender Rechtsvorschriften, während andere neue Gesetze einführen. Bis Oktober 2014 war die Rechtsbasis für

28 Länder geklärt, zuletzt in Kroatien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Rumänien und der Schweiz. Momentan bereiten Belgien (FR), Polen, Slowenien, Spanien, Schweden und die Türkei die förmliche Verabschiedung vor. In Finnland kam der Prozess in den Vorjahren schnell voran; der Fall dieses Landes zeigt jedoch, dass die Einführung eines NQR nicht nur ein technischer Prozess ist, sondern auch politische Unterstützung erfordert.

Damit ein Qualifikationsrahmen in der Praxis funktioniert, müssen alle erforderlichen Verfahren eingerichtet und die entsprechenden Kriterien festgelegt sein, u. a. für die Zuordnung von Qualifikationen zu Niveaus und die vollständige Umsetzung von Qualitätssicherungsregelungen; außerdem müssen externe Qualifikationen sowie Qualifikationen privater Anbieter und Qualifikationen aus der Validierung von Ergebnissen des nicht formalen und informellen Lernens integriert sein. Manche Länder führen solche Modalitäten derzeit ein und haben so eine frühe operative Phase erreicht: Belgien (DE), Kroatien, Estland, Deutschland, Island, Lettland, Litauen, Luxemburg, Montenegro, Norwegen und Portugal.



Die wichtigste Voraussetzung für das Erreichen der vollen Funktionsfähigkeit ist die Umsetzung des lernergebnisbasierten Ansatzes. Für viele Länder bedeutet das extensive Diskussionen über die Verbindungen zwischen den verschiedenen Qualifikationen und ihren relativen Wert. Mehr und mehr Länder beziehen sich bei der Entwicklung von Qualifikationsstandards jetzt auf NQR-Niveaus. Sie nutzen lernergebnisbasierte Niveaus auch, um die Kohärenz zwischen Qualifikationen und Institutionen zu stärken. Damit sie ihr Potenzial voll entfalten können, sollten NQR ein fester Bestandteil der Bildungs-, Berufsbildungs- und Beschäftigungspolitik sein. Bei der Einführung eines NQR ist eine langfristige Perspektive erforderlich.

NQR sollen mehr Transparenz schaffen; dafür müssen sie sichtbar und vorhersehbar sein. England ist im Gegensatz dazu ein Beispiel für ein Land, in dem eine Vielzahl sich ändernder Qualifikationsrahmen mit einiger Wahrscheinlichkeit dazu führt, dass sich die Transparenz verringert.

### NQR und Endnutzer

NQR können nur dann voll funktionsfähig werden, wenn die Endnutzer – Lernende, Eltern, Lehrkräfte und Beratungsfachkräfte – sie kennen. In den meisten Ländern, in denen NQR kürzlich eingeführt wurden, ist dies noch nicht der Fall. Ausgereifte Qualifikationsrahmen jedoch, wie z. B. der schottische Leistungspunkte- und Qualifikationsrahmen (SCQF) haben bei den Nutzern einen hohen Bekanntheitsgrad (siehe Kasten 1).

Die Aufnahme von NQR- und EQR-Niveaus in Befähigungsnachweise und Abschlusszeugnisse sowie in Qualifikationsdatenbanken ist möglicherweise entscheidend für die Sensibilisierung einzelner Lernender und anderer Endnutzer. Länder wie die Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Irland, Frankreich, Deutschland, Litauen, Malta und Portugal haben in diesem Bereich Fortschritte erzielt. In England und Nordirland, wo die Vergabestellen selbst entscheiden können, ob sie eine Zuordnung zum entsprechenden EQR-Niveau vornehmen, sind die Fortschritte langsamer.

Damit ein NQR sichtbar ist und somit den Lernenden hilft, ihre Schul- und Berufsbildungslaufbahn zu planen, müssen seine Niveaus auf allen Stufen als Bezugspunkt für viele Zwecke verwendet werden: Qualifikationsdatenbanken sollten die Niveaus des Qualifikationsrahmens widerspiegeln, Standards und Programme sollten sich auf die Niveaus beziehen; Berater sollten den

Qualifikationsrahmen als Instrument nutzen, und es sollte möglich sein, Bildungs- und Berufsbildungsergebnisse anhand des NQR- (und EQR-) Niveaus zu identifizieren.

### Kasten 1. Bekanntheit bei den Lernenden – SCQF

2013 wurde in einer unabhängigen Untersuchung der Bekanntheitsgrad, die Wahrnehmung und das Verständnis des schottischen Leistungspunkte- und Qualifikationsrahmens bei Lernenden, Eltern, Lehrkräften und Schulleitungen untersucht <sup>(1)</sup>. Diese Untersuchung gibt wertvolle Einblicke in den Stand der Umsetzung des Qualifikationsrahmens. Die wichtigsten Ergebnisse in Bezug auf die Lernenden sind:

- 53 % aller Lernenden gaben an, den SCQF zu kennen. Der Bekanntheitsgrad war in verschiedenen Bildungsbereichen unterschiedlich, am höchsten war er in Schulen (63 %).
- Die Lernenden, die den Qualifikationsrahmen kennen, (66 %) haben ein angemessenes Verständnis seiner Grundsätze und Zwecke. Sie wissen, dass es Niveaus und Leistungspunkte gibt und wie im Qualifikationsrahmen Aufstiegs- und Übergangsmöglichkeiten im gesamten Bildungs- und Berufsbildungsbereich dargestellt sind.
- Die Hälfte der Lernenden, die den Qualifikationsrahmen kennen, haben ihn bereits genutzt. Am häufigsten ist das bei Lernenden in Schulen der Fall; der Qualifikationsrahmen hilft ihnen bei der Planung ihres künftigen Bildungs- und Berufsbildungswegs.

### NQR und Validierung

Eine enge Verbindung zwischen NRQ und Regelungen zur Validierung nicht formellen und informellen Lernens macht NRQ relevanter für einzelne Lernende. Um diese Verbindung herzustellen, müssen für die Evaluierung aller Formen des Lernens dieselben lernergebnisbasierten Standards angewandt werden. Während einige Länder, z. B. Frankreich, die Validierung vollständig in ihre nationalen Qualifikationssysteme integrieren, haben viele andere noch keine klare Verbindung hergestellt. Nach den Daten des europäischen Verzeichnisses zur Validierung informellen und nicht

<sup>(1)</sup> <http://scqf.org.uk/wp-content/uploads/2014/04/Ashbrook-Report-Key-Findings-Learners-Teaching-Staff-July-2013.pdf>

formalen Lernens von 2014 <sup>(2)</sup> gibt die Hälfte der erfassten Länder (16) an, dass derzeit Gespräche über die Verbindung der NQR mit der Validierung geführt werden. Weitere 20 geben an, dass sie diese Verbindung bereits, zumindest teilweise oder für bestimmte Qualifikationen, hergestellt haben. Die Weiterverfolgung der Empfehlung des Rates von 2012 zur Validierung, in der 2018 als Zieldatum festgelegt ist, dürfte zur Stärkung dieser Verbindung beitragen.

### NQR und Arbeitsmarkt

Ausgangspunkt der meisten NQR sind Qualifikationen, die von den nationalen Behörden (z. B. Ministerien für allgemeine und berufliche Bildung) reguliert und vergeben werden. In den letzten Jahren haben die Länder mehr Augenmerk auf die sogenannten externen Qualifikationen gelegt, die vom nicht formalen und privaten Sektor vergeben werden. Die Öffnung von Qualifikationsrahmen für solche Qualifikationen erhöht nicht nur die Transparenz insgesamt, sondern stärkt die Verbindung zwischen der beruflichen Erstausbildung, die hauptsächlich im staatlichen System absolviert wird, und der Weiterbildung durch andere Anbieter und Unternehmen. Damit das Vertrauen in das Gesamtsystem erhalten bleibt, ist dennoch eine angemessene Qualitätssicherung erforderlich. Neben anderen Ländern haben Österreich, Dänemark, die Niederlande, Norwegen und Schweden Kriterien für die Qualitätssicherung verabschiedet, die sowohl die externen Qualifikationen selbst als auch die Stellen umfassen, die sie vergeben, oder sie arbeiten daran. Die Niederlande haben 2012-14 erhebliche Fortschritte erzielt: Mehrere durch private Anbieter vergebene Qualifikationen wurden offiziell in den niederländischen Qualifikationsrahmen aufgenommen. Der künftige Erfolg der NQR wird stark davon abhängen, ob die Qualifikationsrahmen auch außerhalb des offiziellen staatlichen Bildungs- und Berufsbildungssystems als relevant angesehen werden.

### Erreichte Lernergebnisse

Lernergebnisbasierte NQR-Niveaus tragen zur Transparenz bei, indem sie Klarheit darüber vermitteln, was vom Inhaber einer Qualifikation erwartet werden kann. Diese angestrebten Lernergebnisse reichen jedoch nicht aus, um

Vertrauen zu Qualifikationen zu schaffen: Wichtig sind auch die erreichten Lernergebnisse. Die kürzlich veröffentlichte OECD-Erhebung zu den Erwachsenenkompetenzen (PIAAC) <sup>(3)</sup> zeigt, dass Bildungs- oder Berufsbildungsprogramme, die ähnliche Lernergebnisse anstreben, sich im Ergebnis aber durchaus im Niveau unterscheiden können. Bei der Weiterentwicklung von NQR und der Zusammenarbeit im Zusammenhang mit dem EQR sollten die Länder versuchen, diese Diskrepanz zu verringern.

### Der Europäische Qualifikationsrahmen – Bisherige Fortschritte

Zwischen September 2009 und November 2014 legten 26 Länder Berichte über die Zuordnung ihrer nationalen Qualifikationsrahmen zum EQF vor, und die restlichen Länder werden voraussichtlich 2015 folgen, was bedeutet, dass die erste Phase des EQR-Zuordnungsprozesses vor dem Abschluss steht. Trotz der Verzögerung gegenüber den ursprünglichen Zielen der EQR-Empfehlung war der Prozess insgesamt erfolgreich: Alle Länder bemühen sich aktiv, die in der EQR-Empfehlung vorgegebenen Ziele zu erreichen und die Anforderungen zu erfüllen, die in den Kriterien für den Zuordnungsprozess skizziert sind.

Die bei der Zuordnung gesammelten Informationen tragen zudem unmittelbar zu einer größeren Transparenz der Qualifikation auf nationaler und europäischer Ebene bei. In den Zuordnungsberichten <sup>(4)</sup> sind alle nationalen Qualifikationsniveaus und -typen in der Landessprache sowie auf Englisch aufgeführt. Für viele Länder existierten diese Informationen vor dem EQR nicht. Der durch zehn Zuordnungskriterien und -verfahren angestoßene gemeinsame Ansatz <sup>(5)</sup> erleichtert länderübergreifende Vergleiche.

Die von der EQR-Beratungsgruppe entwickelten Arbeitsmethoden fördern auch das gegenseitige Vertrauen. Die Mitglieder fungieren als „kritische Freunde“ und erkennen an, dass der Erfolg des EQR letztendlich von der Transparenz und der Bereitschaft abhängt, konstruktives Feedback nicht nur zu geben, sondern auch anzunehmen.

Es bestehen jedoch nach wie vor einige Herausforderungen. In den nationalen Berichten fehlen z. B. meist Informationen darüber, wie

<sup>(2)</sup> Europäische Kommission et al., 2014.  
<http://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/validation-non-formal-and-informal-learning/european-inventory>

<sup>(3)</sup> <http://www.oecd.org/site/piaac/#d.en.221854>

<sup>(4)</sup> <https://ec.europa.eu/ploteus/en/documentation>

<sup>(5)</sup> [https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-efq/files/criteria\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-efq/files/criteria_en.pdf)



Entscheidungen über die Zuordnung von Niveaus zu Qualifikationen oder Qualifikationstypen zustande gekommen sind. Darüber hinaus ist manchmal unklar, welche Qualifikationen in einem NQR enthalten sind, weil gesetzgeberische oder politische Entscheidungen noch ausstehen oder weil eine geeignete Form zur Präsentation dieser Informationen fehlt. In vielen Fällen fehlt in den Zuordnungsberichten eine Beschreibung der Beziehung zwischen verschiedenen Aspekten der Zuordnung – z. B. ob und wie die Qualitätssicherung einen Übergang zu einem lernergebnisbasierten Ansatz ermöglicht und wie Qualifikationsniveaus ermittelt werden können. Wenn diese Fragen unabhängig voneinander erörtert werden, bedeutet das, dass die Informationen nicht kohärent präsentiert werden und die Transparenz beeinträchtigt sein könnte.

Zuordnungsberichte müssen zudem kontinuierlich aktualisiert werden. So hat z. B. Malta seinen Bericht seit der ersten Veröffentlichung im Jahr 2009 zweimal aktualisiert; Estland und Belgien (Flandern) bereiten ebenfalls aktualisierte Berichte vor. Die Zuverlässigkeit des EQR steht und fällt mit regelmäßig aktualisierten Informationen, in denen alle Veränderungen am Rahmen und den erfassten Qualifikationen verzeichnet sind.

## Internationale Dimension von Qualifikationsrahmen

Das von Cedefop, ETF und der UNESCO gemeinsam veröffentlichte internationale Verzeichnis nationaler Qualifikationsrahmen 2013/2014 <sup>(6)</sup> umfasst über 140 Qualifikationsrahmen. Die meisten von ihnen wurden in den letzten zehn Jahren verabschiedet. Diese Qualifikationsrahmen sind zwar vor allem auf nationaler Ebene von Bedeutung, doch NQR werden zunehmend auch verwendet, um die Zusammenarbeit zwischen Ländern und Regionen zu stärken.

2012 vereinbarten Irland und Neuseeland, ihre NQR aufeinander abzustimmen. In ihrer Vereinbarung wird das Verhältnis zwischen den Niveaus beider Qualifikationsrahmen festgelegt und die gegenseitige Anerkennung in beiden Ländern erleichtert. Neuseeland versucht derzeit, dieses Konzept mit Malaysia und Schottland anzuwenden.

Einige Länder streben eine direkte Verknüpfung mit ihrem NQR an. Eine Alternative ist die Einführung regionaler Qualifikationsrahmen wie des EQR und des ASEAN Framework Arrangement for the Mutual

Recognition of Surveying Qualifications (Rahmenregelung für die gegenseitige Anerkennung und Erfassung von Qualifikationen) für Südostasien (ab 1. Januar 2015). Zur Stärkung der Zusammenarbeit nahm die EQR-Beratungsgruppe 2014 Gespräche mit Australien, Neuseeland und Hongkong auf. Eine technische Abstimmung dieser drei NQR mit dem EQR ist für 2015 vorgesehen und soll die gegenseitige Anerkennung fördern. Verschiedene andere nicht-europäische Länder haben ebenfalls Interesse an einer Verknüpfung mit dem EQR bekundet, die Zeitplanung muss jedoch noch festgelegt werden. Diese Gespräche machen deutlich, in welchem Umfang Qualifikationsrahmen auch als Instrumente der politischen Zusammenarbeit genutzt werden können.

Auch die UNESCO erkennt an, dass Qualifikationsrahmen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Qualifikationen beitragen können. Entsprechend einem Beschluss auf dem internationalen Kongress über technische Berufsbildung in Shanghai im Jahr 2012 untersucht die UNESCO seit 2013 die technische und konzeptionelle Machbarkeit weltweiter Referenzniveaus für Qualifikationen. Als Ausgangspunkt dieser Arbeit dienen die erreichten Fortschritte bei der Umsetzung nationaler und regionaler Qualifikationsrahmen. Es geht um die Frage, ob gemeinsame Referenzniveaus zur Zusammenarbeit und zum gegenseitigen Verständnis beitragen könnten.

Vorläufig spielen Qualifikationsrahmen eine bescheidene Rolle bei der Verbesserung der Transparenz und der Förderung der gegenseitigen Anerkennung. Die hier aufgeführten Ansätze zeigen jedoch, dass diese Funktion immer wichtiger wird.



**Kurzbericht** – 9091 DE  
Kat.-Nr.: TI-BB-14-005-DE-N  
ISBN 978-92-896-1511-2, doi: 10.2801/61478  
Copyright © Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop), 2014  
Alle Rechte vorbehalten.

Die Kurzberichte erscheinen auf Deutsch, Englisch, Französisch, Griechisch, Italienisch, Polnisch, Portugiesisch und Spanisch sowie in der Sprache des Landes, das den Ratsvorsitz innehat. Wenn Sie sie regelmäßig erhalten möchten, schicken Sie uns eine Mail unter: [briefingnotes@cedefop.europa.eu](mailto: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](mailto:info@cedefop.europa.eu)

visit our portal [www.cedefop.europa.eu](http://www.cedefop.europa.eu)

<sup>(6)</sup> <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications/21958.aspx>