

Eine Skizze zu Geschichte und Systematik

QUALIFIKATIONSRAHMEN ALS GLOBALES PHÄNOMEN

Sandra Bohlinger

Die Debatte um den Europäischen und den Deutschen Qualifikationsrahmen wird zurzeit mit großer Intensität geführt. Jedoch sind die hierzulande diskutierten Punkte aus einer globalen Perspektive betrachtet nicht unbedingt neu. Die Autorin geht deshalb der Frage nach, wie und aus welchen Motiven heraus Qualifikationsrahmen andernorts entwickelt wurden. Die Probleme und Konstruktionsformen von Qualifikationsrahmen anderer Länder bieten dabei einen wertvollen Erfahrungsschatz, auf den Deutschland und die europäischen Länder bei der (Weiter-)Entwicklung ihrer Qualifikationsrahmen zurückgreifen können.

1986 entstand der weltweit erste Qualifikationsrahmen in Schottland als Antwort auf die Suche nach Maßnahmen zur Bekämpfung der hohen Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit in Folge der Ölkrise. Dabei wurde nach Möglichkeiten einer stärkeren Einbindung der Arbeitgeber bei der Entwicklung von Qualifikationen der Mitarbeiter/innen gesucht. Dazu wurden alle formal anerkannten Qualifikationen hierarchisch geordnet. Hieraus wurden Bündel von Kompetenzen abgeleitet (NVQs – National Vocational Qualifications), die seither auch ohne formale Bildungsgänge erreichbar sind, sofern die notwendigen Lernergebnisse erworben werden. 2000 wurden in England, Wales und Nordirland weitere Qualifikationsrahmen implementiert, die in ihren Grundideen dem schottischen weitgehend ähneln.

Obwohl chronologisch nicht ganz korrekt, gelten diese vier Initiativen als die erste Rahmengeneration, die alle anderen Rahmen weltweit nachhaltig geprägt hat. Chronologisch betrachtet folgten den Entwicklungen in Schottland weitere nationale Qualifikationsrahmen

in Neuseeland (1991), Australien (1995) und Südafrika (1995), die als zweite Rahmengeneration betrachtet werden. Diese Rahmen dienen zugleich als Vorbild für die Qualifikationsrahmen jüngeren Datums, die auch als dritte Rahmengeneration bezeichnet wurden. Auffälligste Merkmale sind neben einer sehr raschen Implementierung (wie etwa in den Vereinigten Arabischen Emiraten, Nigeria und Eritrea) die starke Regelung durch Subrahmen (etwa für die berufliche Bildung; siehe Tab. 1), der Wettbewerbszwang und die Kommodifizierung von Bildung als Leitmotive. Das gilt vor allem für die Qualifikationsrahmen, die derzeit in den

Mitgliedstaaten des Commonwealth of Nations entstehen (z.B. Botswana, Kamerun, Eritrea). Mittlerweile finden sich in rund 130 Ländern weltweit unterschiedliche Arten von Qualifikationsrahmen, die anhand ihrer Reichweite und ihrer Verbindlichkeit klassifiziert werden können (s. Tab. 1).

Obwohl der National Qualifications Framework (NQF) mittlerweile der häufigste Rahmentyp ist, haben in den vergangenen Jahren vor allem regionale Rahmen – auch Metarahmen genannt – an Aufmerksamkeit gewonnen. Obwohl diese Rahmenart eine geringere Verbindlichkeit als NQFs hat, bietet 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.

Sonderfall transnationaler Rahmen

Einen Sonderfall bildet der bislang einzige transnationale Rahmen: Die

Tab. 1: Typen von Qualifikationsrahmen (Erläuterungen der Abkürzungen im Text)

	sub-	national	regional	transnational
<i>Reichweite</i>	Lernniveau, Sektoren, spezifische Qualifikationen	einheitlich, verbunden	Metarahmen	Lernniveaus, Sektoren, spezifische Qualifikationen
<i>Verbindlichkeit</i>	eher hoch	variiert von niedrig bis hoch	eher niedrig	niedrig
<i>Beispiele</i>	Hochschulbildung, Berufsbildung	Südafrika, Australien, Schottland	SADCQF, EQF, CVQ	VUSSC TQF

»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 Bildungsangeboten liefern, ohne dass die entwickelten Angebote für alle Länder verbindlich wären.

»Qualifikationsrahmen als Innovationsmotoren«

Gemeinsam ist allen Rahmentypen und -generationen das Ziel, eine systematische Anbindung und Klassifizierung (mapping) 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, Förderung 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, wie die Tab. 2 zeigt. Auch bei den regionalen Qualifikationsrahmen finden sich unterschiedliche Stufenanzahlen. So umfasst der EQF acht Stufen, der »CVQ« fünf und der VUSSC TQF zehn Stufen. Dabei ist die Anzahl

Tab. 2: Anzahl der Levels in nationalen Qualifikationsrahmen

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

* Sechs Levels für vocational education und zwei sog. »pre-levels« für non-vocational education.

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.

Möglichst vollständige Abbildung der Qualifikationen

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 Levels existiert allerdings nicht. Das gilt auch mit Blick auf die unterschiedlichen Deskriptoren, die für die Beschreibung der Lern- und Qualifikationsniveaus genutzt werden. Allein in Europa lassen sich derzeit sieben unterschiedliche Deskriptoren identifizieren. Wohlgermerkt handelt es sich dabei noch nicht um die konkrete Beschreibung der Niveaus, sondern lediglich um die Kernbegriffe, anhand derer die Niveaus beschrieben werden (s. Tab. 3).

Bezüglich der inhaltlichen Reichweite der Qualifikationsrahmen bzw. ihrer Struktur kann wiederum nach Verbind-

lichkeit und Dauer der Einführung differenziert werden.

»Starke« und »schwache« Rahmen

Wenn ein umfassender Rahmen ad hoc eingeführt wird, für alle Qualifikationen gilt und diese Qualifikationen dann an den Rahmen angepasst werden, so spricht man von »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 ad hoc ein neuer Rahmen, neue Qualifikationen und die dafür zuständigen Stellen implementiert, die weder von Lernenden und von Anbietern noch von Unternehmen akzeptiert wurden. Trotz weiterer Reformversuche gilt der Rahmen 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).

Tab. 3: Deskriptoren der NQFs in Europa¹

Deskriptoren	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
noch unklar	Griechenland, Ungarn, Italien, Niederlande, Norwegen, Polen, Schweden

* Um Verzerrungen durch eine Übersetzung vorzubeugen, wird auf die englischen Sprachfassungen zurückgegriffen, die für alle Länder vorliegen.

Die Differenzierung zwischen »starken« und »schwachen« Rahmen 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«. Gleichzeitig wurden der SA NQF und teilweise auch der SCQF (mit Blick auf die Hochschulbildung) im Laufe der Jahre moderater, während die erweiterte Reichweite des »New Zealand NQF« zu einer verstärkten Verbindlichkeit des Rahmens geführt hat.

Auffällig ist, dass die Entwicklung von NQFs meist umfassenden (gescheiterten) Reformen folgt. So gingen 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 seit 2003 existiert. 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). Oft drohen diese nicht nur an der unzureichenden Lernergebnisorientierung zu scheitern, 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. Dies ist

jedoch die Grundvoraussetzung für die Anerkennung und Zertifizierung von Lernergebnissen, die außerhalb formaler Bildungsgänge erworben werden.

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 andere Forschungs- und Lerntraditionen und andere Arbeitsmarkt- und Bildungsstrukturen erfordert. Dies ist Voraussetzung für die Entwicklung einer gemeinsamen, leicht verständlichen, 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.

Lernen außerhalb formaler Bildung

Reformen in Ländern wie Kanada, USA, Norwegen, Schottland, Portugal, Frankreich oder Dänemark, die den individuellen Anspruch auf die Validierung von Lernergebnissen rechtlich garantieren, sind unabdingbare Voraussetzung für diese Akzeptanz (vgl. Bohlinger 2008; Raffe 2009). Ein deutliches Defizit aus wissenschaftlicher Perspektive sind dabei fehlende Daten und Erkenntnisse über (effektive) Möglichkeiten der Informationsverbreitung und die konkrete

Nutzbarkeit und Praktikabilität solcher Validierungsinstrumente, die wiederum als Voraussetzung für ihre Akzeptanz betrachtet werden können.

Die Konkretisierung und Realisierung der Lernergebnisorientierung zeichnet sich bei der Fortschreibung der Geschichte der Qualifikationsrahmen als eine der größten Herausforderungen ab – vor allem in Europa. Kern der Debatte sind 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 aktuelle 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: Konsequenz 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 – und im Übrigen auch nicht geben muss. Anders formuliert: »One size does not fit all«.

Zur Fortschreibung der Geschichte der Qualifikationsrahmen gehört letztlich aber auch das Verständnis der Strukturen in anderen Ländern, so etwa im Hinblick auf die Instrumente und Formen der Validierung non-formalen und informellen Lernens. Die Kenntnis der Bildungssysteme und -strukturen anderer Länder und ihrer Qualifikationsrahmen sowie ihrer (gescheiterten ebenso wie erfolgreichen) Bildungsformen ist aber notwendig, um eine tragfähige Grundlage für die zukünftige Entwicklung von NQFs zu schaffen und dem Beharren auf der Beibehaltung

tradierter nationaler Strukturen die erforderliche Toleranz für die Systeme und Strukturen in anderen Ländern entgegenzusetzen.

Literatur

- Allais, S. (2003): The National Qualifications Framework in South Africa: A Democratic Project Trapped in a Neo-Liberal Paradigm? In: Journal of Education and Work, H. 3, S. 305–323
- AQF – Australian Qualifications Framework Council (2010): Strengthening the AQF: A Framework for Australia's qualifications. Adelaide
- Bohlinger, S. (2008): Competences as the core element of the European Qualifications Framework. In: European Journal of Vocational Training, H. 1, S. 96–118
- Ensor, P. (2003): The National Qualifications Framework and Higher Education in South Africa: some epistemological issues. In: Journal of Education and Work, H. 3, S. 223–237
- French, E. (2005): Only connect? Towards an NQF Research Agenda for a New Stage of Atainment. In: SAQA Bulletin, H. 1, S. 52–67
- Gallacher, J. u.a. (2005): Evaluation of the Impact of the Scottish Credit and Qualifications Framework. Edinburgh
- Kerre, B.W./Hollander, A. (2009): National Qualifications Frameworks in Africa. In: MacLean, R./Wilson, D. (Hg.): International Handbook of Education for the Changing World of Work. Bridging Academic and Vocational Learning. Part IX: Assessment of Skills and Competencies. Dordrecht, S. 2899–2915
- Raffe, D. (2007): Making Haste Slowly: The Evolution of a Unified Qualifications Framework in Scotland. In: European Journal of Education, S. 485–502
- Raffe, D. (2009): Towards a Dynamic Model of National Qualifications Frameworks. In: Allais, S./Raffe, D./Young, M. (Hg.): Researching NQFs: Some conceptual issues. ILO Working Paper N. 44. Genf, S. 23–40
- Wheelahan, L. (2009): The Problem with CBT (and Why Constructivism makes Things Worse). In: Journal of Education and Work, H. 3, S. 227–242
- Young, M. (2008): Bringing the Knowledge back in. Milton Park

Abstract

Auf der ganzen Welt wurden seit den 1980er Jahren Qualifikationsrahmen als Reaktion auf bildungspolitische und ökonomische Reformbedarfe implementiert. Der Beitrag differenziert systematisch zwischen Qualifikationsrahmen und berichtet über die jeweiligen landesspezifischen Ausformungen. Dabei zeigt sich, dass die systematische Einbindung von allgemeiner, beruflicher und universitärer Bildung mehr oder weniger weltweit angestrebt wird, um den Zugang zum Lebenslangen Lernen möglichst breiten Bevölkerungsschichten zu ermöglichen.



Dr. Sandra Bohlinger ist Professorin für Berufspädagogik an der Universität Osnabrück.

Kontakt: sandra.bohlinger@uni-osnabrueck.de