

Die freie Verfügbarkeit dieses Beitrages wurde ermöglicht durch das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Stabsstelle »Publikationen und wissenschaftliche Informationsdienste«



Hinweis zur Nutzung dieser PDF-Ausgabe

Für die Nutzung dieses Textes gelten die Bestimmungen des deutschen Urheberrechtsgesetzes.

Dieses Dokument ist für Privatpersonen somit ausschließlich für den persönlichen, nichtkommerziellen Gebrauch bestimmt.

Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern oder weiterverbreiten.

Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen ggf. vorhandene Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden.

© 2020 Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Göttingen

QUALIFIKATIONSRAHMEN UND LERNERGEBNIS-ORIENTIERUNG: GLOBALE TRENDS UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN EUROPÄISCHEN BILDUNGSRAUM

Summary: Qualifications frameworks are political instruments that enable assessing learning outcomes. They describe the relationships between different types of qualifications and learning as well as they promote permeability, transparency, and equity between vocational and higher education. Qualifications frameworks are drivers for change since they provide the impetus for a number of fundamental reforms required in (vocational) education and training systems. Focusing on the European Qualifications Framework, this article addresses the question of whether the development of qualifications frameworks yields the anticipated socioeconomic and political benefits. The aim of the contribution is to review previous experience with implementing qualifications frameworks and to analyse the current trends and challenges within the European countries.

1. Ausgangslage

Den ersten Ausgangspunkt des vorliegenden Beitrags bildet die internationale Debatte um die Modernisierung und Wettbewerbsfähigkeit von Bildungssystemen, um drei grundlegende Ziele (Persönlichkeitsentwicklung, Beschäftigungsfähigkeit und soziale Kohäsion) zu fördern. In den vergangenen Jahrzehnten hat dabei vor allem die Wertschätzung und Anerkennung des Lernens außerhalb formaler Bildungsgänge sowie die Übertragbarkeit, Transparenz von und Zugänglichkeit zu Qualifikationen an Bedeutung gewonnen. Zur Förderung dieser Ziele werden seit rund einem viertel Jahrhundert Qualifikationsrahmen genutzt, die mittlerweile in über hundert Ländern zu finden sind. Qualifikationsrahmen gelten als Innovationsmotoren, weil sie Reform- und Modernisierungsprozesse unterstützen und einen Beitrag zur effektiveren Steuerung von Bildungsinvestitionen und -systemen leisten sollen.

Den zweiten Ausgangspunkt des Beitrags bilden die verstärkt seit 2005 zu beobachtenden Entwicklungen in Europa. Mittlerweile werden in allen Mitgliedstaaten, in den beiden Beitrittskandidatenländern Kroatien und der Türkei sowie

in Norwegen, Island und der Schweiz Nationale Qualifikationsrahmen (NQFs) entwickelt. Diese Entwicklung basiert nicht nur auf der formalen Empfehlung der europäischen Organe zur Entwicklung und Umsetzung eines Europäischen Qualifikationsrahmens (EUROPEAN COUNCIL/EUROPEAN PARLIAMENT 2008), sondern ist zugleich die Umsetzung der Ziele der Lissabonner Verträge und die konsequente Fortschreibung des Bologna- sowie des Brügge-Kopenhagen-Prozesses. Die Europäische Kommission selbst betrachtet die Entwicklung des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQF) dabei als einen Output-Indikator des gebetsmühlenartig zitierten Ziels „Europa bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten, wissensbasierten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“ (EUROPEAN COUNCIL 2000). Zudem ist absehbar, dass die Weiterentwicklung von Qualifikationsrahmen und Leistungspunktesystemen Bestandteil der Lissabonner Folgeverträge für 2020 sein wird (EUROPEAN COMMISSION 2009).

Aus diesen Ausgangspunkten lässt sich die Frage nach der Umsetzung und Leistungsfähigkeit von Qualifikationsrahmen und der damit verbundenen Lernergebnisorientierung ableiten. Dazu wird zunächst die Entwicklung von Qualifikationsrahmen auf internationaler Ebene systematisch aufgearbeitet und anschließend die europäischen Antworten auf diese globalen Trends analysiert. In einem weiteren Schritt werden die Probleme skizziert, die generell mit der Einführung von Qualifikationsrahmen verbunden sind und in der europäischen Unitas Multiplex deutlicher hervortreten als in anderen Regionen. Den Abschluss des Beitrags bildet ein Ausblick auf die Herausforderungen, die sich für die Bildungsforschung und -politik ergeben.

2. Globale Entwicklungstrends

Auseinandersetzungen mit den Themenfeldern Qualifikationsrahmen und Lernergebnisorientierung lassen sich in zwei Kategorien zusammenfassen: Zum einen sind hier nationalstaatlich ausgerichtete Ansätze zu nennen. Zu den wohl am besten untersuchten Ländern, die seit Längerem über Qualifikationsrahmen verfügen, gehören Neuseeland (vgl. MIKUTA 2002, PHILIPS 2003), Südafrika (vgl. ALLAIS 2003; 2007; COSSER 2001), Australien (vgl. KEATING 2003), Irland (vgl. NQAI 2003) und Großbritannien (vgl. CROXFORD/HOWIESON/RAFFE 2003; RAFFE/HOWIESON/TINKLIN 2005; RAGGAT/WILLIAMS 1999).

Zum anderen gehören hierzu Ansätze aus der Perspektive international tätiger Organisationen (z.B. OECD, CEDEFOP, ETF, ILO), die einen Überblick und eine Zusammenfassung der nationalstaatlichen Erfahrungen liefern und daraus Schlussfolgerungen zu ziehen versuchen (OECD 2005; RAFFE

2009; YOUNG/ALLAIS 2009). Insbesondere politisch motivierte Dokumente beschreiben dabei lediglich die anvisierten Ziele von Qualifikationsrahmen und Lernergebnisorientierung (CEDEFOP 2009; COLES/OATES 2004), ohne entsprechende Nachweise zu liefern. Zu diesen Zielen gehören vor allem

- die Förderung des lebenslangen Lernens,
- die Verbesserung der Zugänge zu Bildung und der Einbindung Bildungsferner,
- die Förderung von Transparenz, Mobilität, Vergleichbarkeit und Durchlässigkeit,
- die Schaffung expliziter Kriterien für die Bewertung von Lernergebnissen,
- die verbesserte Steuerung beruflicher Bildung,
- die Entwicklung einer gemeinsamen Terminologie,
- die Reduktion der Komplexität von Bildungssystemen und
- die verbesserte Passung von Bildungsangebot und Arbeitsmarktnachfrage.

Die lange Liste der Aspekte des antizipierten Nutzens gleicht dabei bislang mangels entsprechender Nachweise (siehe ausführlich Kapitel 4 dieses Beitrags) eher einem Wunschzettel statt rational begründeter und beobachteter Systemverbesserungen. Dennoch – oder gerade deswegen – scheint der erhoffte Nutzen Antrieb genug zu sein, um weitere Rahmen zu entwickeln, wie sie ursprünglich nur in Schottland, England, Australien, Neuseeland und Südafrika zu finden waren. Diese Rahmen dienten zugleich als Vorbild für die Qualifikationsrahmen jüngerer Datums, die vor allem in den Mitgliedstaaten des Commonwealth of Nations entstanden (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 (KERRE/HOLLANDER 2009).

Um einen systematischen Überblick über Qualifikationsrahmen zu erhalten, bietet sich eine Differenzierung nach Aspekten wie Entstehungsgeschichte und -zeitraum, inhaltliche Reichweite, Funktionen und Umsetzungserfahrungen an. Bezüglich des Entstehungskontextes als Ansatz für die Klassifizierung von Qualifikationsrahmen lassen sich unterschiedliche Generationen von Rahmen identifizieren, deren auffälligstes Merkmal die äußere Steuerung, d.h. der Reformdruck auf Bildungssysteme durch die Arbeitsmarktlage ist. So entstand 1986 der weltweit erste Qualifikationsrahmen in Schottland als Antwort auf die Suche nach Gegenmaßnahmen zur Bekämpfung der hohen Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit in Folge der Ölkrise in den 1970er Jahren (RAFFE 2007; RAFFE/HOWIESON/TINKLIN 2005). Im Zentrum der Überlegungen standen dabei die Anerkennung von Berufserfahrungen und Lernergebnissen

sowie eine stärkere Einbindung der Arbeitgeber bei der Gestaltung von Qualifikationen. KEATING (2003) und TUCK, JOHN und KEEVY (2004) betrachten diese Phase auch als Wiederbelebung der Debatte um lebenslanges Lernen mit einer verstärkten Fokussierung auf die Kompetenzorientierung. Ziel dieser Rahmen war es, alle formal anerkannten Qualifikationen hierarchisch geordnet in einen Kontext zueinander zu stellen und diese Qualifikationen als Bündel von Kompetenzen zu beschreiben.

Den ersten in Großbritannien entstandenen Rahmen folgt eine zweite Generation zwischen Mitte der 1990er Jahre und Anfang des 21. Jahrhunderts. Markant ist dabei die Weiterentwicklung der frühen Rahmen ohne die kritische Reflexion der damit verbundenen Probleme, so etwa bzgl. der Rolle der involvierten Institutionen oder der Koppelung von Qualifikationsrahmen an (nationale) Systeme für die Anerkennung von Lernergebnissen, die außerhalb formaler Bildungsgänge erworben wurden.

Die dritte Rahmengeneration ist seit ca. 2004 zu erkennen. Auffälligste Merkmale sind neben einer sehr raschen Implementierung (wie etwa in den Vereinigten Arabischen Emiraten, Nigeria und Eritrea) die starke Regelung durch Subrahmen, der Wettbewerbszwang und die Kommodifizierung von Bildung als Leitmotive. Gemeinsam ist allen Rahmengenerationen das Ziel, mit ihrer Hilfe eine systematische Anbindung und Klassifizierung (*mapping*) von beruflicher, allgemeiner und hochschulischer Aus- und Weiterbildung vorzunehmen. Deutlich unterschiedlich sind dagegen die Terminologie und die Realisierung der Lernergebnisorientierung. Dies gilt insbesondere für Rahmen, die außerhalb des *Commonwealth of Nations* angesiedelt sind.

Einen zweiten Klassifizierungsansatz für Qualifikationsrahmen liefern ihre Verbindlichkeit und ihre (inhaltliche und regionale) Reichweite. Auf diese Art lassen sich vier Rahmentypen differenzieren:

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

	Sub	National	Regional	Transnational
Reichweite	Lernniveau, Sektoren, spez. Qualifikationen	Einheitlich, verbunden	Metarahmen	Lernniveaus, Sektoren, spez. Qualifikationen
Verbindlichkeit	Eher hoch	Variiert von niedrig bis hoch	Eher niedrig	Niedrig
Beispiele	Hochschulbildung, Berufsbildung	Südafrika, Australien, Schottland	SADCQF EQF CVQ	VUSSC TQF

Am stärksten verbreitet sind Subrahmen wie etwa jene für die Hochschulbildung, die Weiterbildung oder für bestimmte Sektoren (z.B. für Tourismus in Kanada). Die zweitgrößte Gruppe sind die NQFs, die teilweise eine sehr unterschiedliche Reichweite haben. NQFs werden in einigen Fällen zu regionalen Rahmen – auch Metarahmen genannt – gebündelt, um eine bessere Vergleichbarkeit nationaler Qualifikationen und eine Intensivierung der Mobilität zu erzielen, obwohl diese Rahmenart eine geringe Verbindlichkeit hat. 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.

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

Bezüglich der inhaltlichen Reichweite der Rahmen bzw. ihrer Struktur kann wiederum nach Verbindlichkeit und Dauer der Einführung differenziert werden, also 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, entsprechende politische Unterstützung erhalten und einen Verbindungsmechanismus zwischen vorhandenen Qualifikationen und Bildungswegen darstellen sollen. 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 neo-liberales Projekt (ALLAIS 2003; 2007; ENSOR 2003).

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*, ohne

dabei als *strict* betrachtet zu werden. 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 (RAFFE 2009, 32).

Die dritte Möglichkeit der Klassifizierung von Qualifikationsrahmen basiert auf ihrer Logik: Rahmen, die einer intrinsischen Logik folgen, entstehen aus dem Wunsch, das lebenslange Lernen zu fördern, was meist bei moderaten Rahmen der Fall ist, während bei Rahmen, die einer institutionellen Logik folgen, die Aufrechterhaltung vorhandener Zuständigkeiten und Befugnisse im Vordergrund steht.

Darüber hinaus können Rahmen anhand ihrer Funktionen klassifiziert werden: Während die Regulierungsfunktion auf eine bessere Steuerung und Reform des gesamten Bildungswesens ab Ende der Sekundarstufe II zielt, steht bei der Kommunikationsfunktion die Schaffung klarer Aussagen über die Qualifikations- und Lernpfade im Vordergrund. Die Innovationsfunktion zielt hingegen auf die (Weiter-)Entwicklung von Qualifikationen. Ausgangspunkt für die Entwicklung dieser Rahmenart ist meist die anvisierte zukünftige Struktur des Bildungssystems, ohne dass dabei schon vorab konkrete Bezüge zum bereits existierenden System hergestellt werden könnten. Sie werden daher auch als *transformational frameworks* bezeichnet (ALLAIS 2007; RAFFE 2009; YOUNG/ALLAIS 2009). Da ein Qualifikationsrahmen allerdings mehrere Funktionen erfüllen kann, ist diese Klassifizierungsmöglichkeit nur bedingt aussagekräftig. Sinnvoller erscheint die Verortung von NQFs auf einem Kontinuum, das sich zwischen zwei extremen Rahmentypen bewegt, die idealiter eine reine Kommunikations- oder eine reine Transformationsfunktion übernehmen:

Tab. 2: Kontinuum für die Verortung von Qualifikationsrahmen in Anlehnung an ALLAIS (2007) und RAFFE (2009, 25f.)

	Kommunikation	Transformation
Ausgangspunkt	bestehendes System	Vision des zukünftigen Systems
Angestrebte Veränderung des Bildungssystems	systeminhärent	radikal
Veränderungsfunktion	Unterstützungsinstrument	Antriebskraft
Veränderungsrichtung	bottom-up	top-down
Verbindlichkeit	freiwillig	bindend
Rolle der Anbieter	zentrale Akteure	gleichwertig mit anderen Akteuren
Inhaltliche Reichweite	moderat	strikt

Aus diesen Entwicklungen lassen sich mehrere entscheidende Punkte ableiten, die bei der Entwicklung von Qualifikationsrahmen in Europa Berücksichtigung finden sollten. Dazu gehört zunächst, dass die Entwicklung von NQFs meist umfassenden (gescheiterten) Reformen folgt. So ging der Implementierung des SCQF die Entwicklung eines Leistungspunktesystems, die Umsetzung der Lernergebnisorientierung, die Modularisierung und die konsequente und stringente Entwicklung von Lern- bzw. Qualifikationsniveaus voraus (GALLACHER ET AL. 2005; RAFFE 2007). Ähnliches lässt sich für 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 (GRANVILLE 2003; NQAI 2003). 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 (KERRE/HOLLANDER 2009; FRENCH 2005), die nicht nur an der unzureichenden Lernergebnisorientierung zu scheitern drohen, sondern vor allem an der fehlenden gemeinsamen Terminologie sowie aus dem fehlenden Vertrauen in

- die Bildungssysteme anderer Länder,
- die Qualifikationen anderer Bildungssysteme, also etwa die Wertigkeit von Hochschulbildung in Relation zu Weiterbildung 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 (ALLAIS 2007; ALLAIS/YOUNG 2009; RAFFE 2009; TUCK/HART/KEEVY 2004; YOUNG 2009).

3. Bildungspolitische Strategien in Europa

Die globalen Entwicklungen, die zur Schaffung von Qualifikationsrahmen führten, haben Europa in den vergangenen Jahrzehnten ebenso geprägt wie andere Kontinente. Allerdings wurde in Europa (mit Ausnahme Frankreichs und Großbritanniens) die Idee der Qualifikationsrahmen deutlich später als z.B. in Australien oder Afrika aufgegriffen, was u.a. auf die fehlende gemeinsame Sprache und die teilweise sehr unterschiedlichen Auffassungen von Kompetenzen und Qualifikationen zurückzuführen ist (BOHLINGER 2008a;

MULDER/WEIGEL/COLLINS 2004). Dennoch sind die Ziele, die mit der Schaffung des EQF (und der NQFs) verbunden sind, mit jenen anderer Meta- und nationaler Rahmen vergleichbar, nämlich ein Instrument für die Einordnung, Übertragung und Vergleichbarkeit von Qualifikationen zu schaffen, das in Verbindung mit einer Maßeinheit (ECTS und ECVET) individuelle Lernergebnisse quantifizieren und bewerten soll. Gleichwohl der EQF keinen Anerkennungsmechanismus für Individuen bietet, wird er als Basis für Qualitätssicherung, Anerkennungs- und Entsprechungsverfahren betrachtet (COLES/OATES 2004; EUROPEAN COUNCIL/EUROPEAN PARLIAMENT 2008).

Besondere Aufmerksamkeit verdienen die acht Niveaustufen des Rahmens (Levels). Diese sollen nicht nur den Qualifikationsniveaus der Länder gerecht werden, sondern zugleich individuelle Kompetenzentwicklungsstufen abbilden (COLES/OATES 2004; WINTERTON/DELMARE-LEDEIST/STRINGFELLOW 2006), wobei Letzteres zweifelhaft erscheint (Bohlinger 2008b, 230ff.). Die Beschreibung der Niveaustufen mit Hilfe von Fähigkeiten, Fertigkeiten, Kompetenzen und Kenntnissen bleibt dabei den Ländern überlassen, und die sich so ergebenden Zellen werden als *zones of mutual trust* bezeichnet (Coles/Oates 2004). Obschon diese Lösung aus supranationaler Perspektive gleichermaßen notwendig und elegant ist, überträgt sie sämtliche mit der Lernergebnisorientierung verbundenen Probleme in die Verantwortung der Mitgliedstaaten und gibt den Ländern lediglich eine gemeinsame Terminologie als Orientierungshilfe vor, die das Kernstück des EQF bildet. Darin werden Kompetenzen und Kenntnisse als „die nachgewiesene Fähigkeit, Kenntnisse und Fertigkeiten [...] zu nutzen“ definiert sowie als „die Übernahme von Verantwortung und Selbstständigkeit“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2006, 18). Fertigkeiten sind in diesem Kontext „die Fähigkeit, Kenntnisse anzuwenden und Know-how einzusetzen, um Aufgaben auszuführen und Probleme zu lösen“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2006, 18), und Kenntnisse sind wiederum „das Ergebnis der Verarbeitung von Informationen durch Lernen. [Sie] bezeichnen die Gesamtheit der Fakten, Grundsätze, Theorien und Praxis in einem Lern- oder Arbeitsbereich“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2006, 18).

Abgesehen davon, dass bei diesen Definitionen zentrale Ansätze zur Kompetenzentwicklung (CHOMSKY 1964; DREYFUS/DREYFUS 1986; MANSFIELD/ MITCHELL 1996; WHITE 1959) keine Beachtung fanden, wurden auch die Ergebnisse zeitgleich in Auftrag gegebener Studien der Kommission und der OECD zur Kompetenz- und Lernergebnisorientierung (RYCHEN/SALGANIK/MCLAUGHLIN 2003; WEINERT 2001) ausgeklammert und der zentrale Begriff „Fähigkeiten“ nicht erläutert.

Die Probleme, die sich in der Konzeption des EQF widerspiegeln, sind auch bei seiner Umsetzung auf nationaler Ebene wiederzufinden. So reicht derzeit die konkrete Umsetzung von der ersten Konsultationsphase (Norwegen, Griechenland, Finnland) über die konkrete Implementierung (Tschechien, Malta) bis hin zur Reform vorhandener Rahmen (Schottland, England, teilweise Frankreich). Die Heterogenität der Entwicklungsstände ist dabei u.a. dadurch bedingt, dass die Konzeption der NQFs in der Mehrheit der Länder mit der Entwicklung weiterer Instrumente einhergeht, die im engen Zusammenhang mit den Qualifikationsrahmen stehen wie etwa die Entwicklung bzw. Reform

- von gemeinsamen Instrumenten zur Förderung Transparenz und Mobilität (Leistungspunktesysteme, Europass),
- von Qualitätssicherungsinstrumenten (CQARF),
- von gemeinsamen Richtlinien für die Validierung von Lernergebnissen und für die lebensbegleitende Lernberatung sowie
- von Indikatoren für die Leistungsfähigkeit von Bildungssystemen.

Die Heterogenität spiegelt sich auch in der Anzahl der Niveaustufen wider. Dies gilt im Übrigen nicht nur für die europäischen Länder, sondern weltweit. Die folgende Übersicht zeigt daher neben den europäischen Ländern auch einige außereuropäische Beispiele:

Tab. 3: Anzahl der Lernniveaus in NQFs in- und außerhalb Europas

Anzahl der Levels	EU	Nicht-EU (Beispiele)
4	./.	Philippinen
5	./.	Trinidad, Tobago
7	Island	Ghana
8	Belgien, Bulgarien, Tschechien, Österreich, Zypern, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Ungarn, Türkei	Südafrika, Neuseeland
9	Großbritannien(England, Nordirland, Wales)	./.
10	Republik Irland	Namibia, Mauritius
12	Schottland	./.
Noch unklar	Griechenland, Ungarn, Italien, Lettland, Schweden	./.

Dabei ist die Anzahl der Lernniveaus mehrheitlich an der Hierarchie der jeweiligen national anerkannten Qualifikationen orientiert, ohne – wie im Fall des EQF – den Anspruch zu erheben, den individuellen Lern- und Kompetenzentwicklungsprozess ideal abbilden zu können. Eine einheitliche Vorgehensweise, die den Anspruch der Komplexitätsreduktion erfüllen könnte, existiert dabei nicht. Das gilt auch mit Blick auf den Versuch der Schaffung einer gemeinsamen Terminologie und gemeinsamer Deskriptoren, was in der folgenden Tabelle zu erkennen ist. Um Verzerrungen durch eine Übersetzung vorzubeugen, wird dabei auf die gemeinsame englische Sprachfassung zurückgegriffen:

Tab. 4: Deskriptoren der NQFs in Europa (Quelle: CEDEFOP 2009)

Deskriptoren	Länder
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

Hierbei zeigt sich, dass die Mehrheit der Länder den Vorschlägen von Rat, Parlament und Kommission folgt und die Niveaus mit Hilfe von *knowledge, skills and competences* beschreibt. Die Länder Großbritanniens behalten dagegen ihre bisherigen Deskriptoren bei, während andere Staaten eigene Kategorien für die Lernergebnisorientierung entwickeln. Auffällig ist, dass die (fast) durchgängige Kategorie dabei nicht *competences* sind, sondern *knowledge*. Dies verweist auf die nach wie vor herausragende Rolle von (Fach-)Wissen

und findet sich auch in der aktuellen Debatte um die „Wiederentdeckung“ des Wissens und der Kenntnisse als Hauptbestandteil von Lernergebnissen wieder (LAUDER 2009; WHEELAHAN 2009; YOUNG 2008; 2009).

Die Konkretisierung und Realisierung der Lernergebnisorientierung zeichnen sich dabei als größte Herausforderung bei der Entwicklung von NQFs in Europa ab. Kern der Debatte ist die Relation von Kompetenzen und Qualifikationen, die damit verbundene Wertigkeit unterschiedlicher Lernformen und Qualifikationswege sowie die daran geknüpfte Zuständigkeit der involvierten Akteure (BOHLINGER 2008b; RAFFE 2009). Dazu gehören aber auch das Verständnis der Strukturen in anderen Ländern und die eigene Anschlussfähigkeit an diese, so etwa im Hinblick auf die Instrumente und Formen der Validierung non-formalen und informellen Lernens. 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 entgegen zu setzen.

4. Gemeinsame Probleme und Herausforderungen

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. 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 bereits angesprochene Wertigkeit und Bewertung des informellen und non-formalen Lernens 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 Norwegen, Schottland, Portugal, Frankreich oder Dänemark, die den individuellen Anspruch auf die Validierung von Lernergebnissen rechtlich garantieren, sind unabdingbare Voraussetzungen für diese Akzeptanz (BOHLINGER 2009; COLARDYN 2009; 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.

Eine weitere Herausforderung ist die Untersuchung der Wirksamkeit von Qualifikationsrahmen mit Blick auf den eingangs erläuterten antizipierten Nutzen und auf die Auswirkungen auf Lernende, Bildungsinstitutionen und Unternehmen. Mehr noch als bei anderen Aspekten zeigt sich hier eine deutliche Kluft zwischen Anspruch und empirischer Wirklichkeit. Während einige Ansätze zur Analyse des Zusammenhangs zwischen Qualifikationssystemen¹ und der Förderung des lebenslangen Lernens vorliegen (ALLAIS 2007; ALLAIS/ YOUNG 2009; OECD 2005), finden sich nur sehr vereinzelt Studien zur systematischen Untersuchung der Wirkung von Qualifikationsrahmen auf Qualifikationssysteme und auf die individuelle Kompetenzentwicklung (BOHLINGER 2008b; GALLACHER et al. 2005).

Der Versuch der OECD, den Zusammenhang zwischen Qualifikationssystemen und lebenslangem Lernen herzustellen (der ursprünglich als Versuch des Nachweises über die Wirksamkeit von Qualifikationsrahmen konzipiert war, siehe OECD 2005), verdeutlicht die Probleme derartiger Vorhaben. So kann die Nutzung existierender Indikatoren über die Effektivität von Bildungssystemen (Zu- und Abgänge, Investitionen, Lernvolumen, Personal etc.) weder für den Nachweis der Wirksamkeit von Qualifikationsrahmen auf Qualifikationssysteme genutzt werden noch lassen sich daraus Erkenntnisse über die Auswirkung auf die individuelle Kompetenzentwicklung ableiten. Vielmehr müsste mit Hilfe von Mehrebenenanalysen der konkrete Nutzen für die involvierten Akteure (Mikro- und Mesoebene) und für das gesamte System bzw. den Staat (Makroebene) analysiert werden. Derartige Untersuchungen erscheinen aber aus mehreren Gründen problematisch. Dazu gehören zunächst der Einfluss der Vielzahl bekannter Variablen und die Anzahl weiterer (unbekannter) Störvariablen auf die Veränderung von Qualifikationssystemen. Weiterhin zählen hierzu zeitliche Verzögerungen zwischen politischer Implementierung und praktischer Umsetzung sowie deren Evaluation, die Vermischung und Verwechslung von Performance- mit Politikindikatoren und nicht zuletzt der Mangel an Publik-Perception-Indikatoren (und entsprechender Daten), die Auskunft über die Akzeptanz und den Nutzen aus Sicht der Akteure geben können (BOHLINGER 2008b; HEINEMANN ET AL. 2004).

Eine Alternative zu derartigen Wirksamkeitsanalysen bietet der systematische Vergleich der Erfahrungen der Länder, die über einen Qualifikationsrahmen verfügen, und die konsequente wissenschaftliche Beratung und Begleitung jener Staaten, die einen Rahmen implementieren oder reformieren.

5. Ausblick

Als Herausforderungen für die Forschung ergibt sich somit vor allem der Umgang mit der Vielfalt von (Berufs-)Bildungs- und Qualifikationssystemen, Qualifikationsrahmen und Ansätzen zur Realisierung der Lernergebnisorientierung. Neben der Entwicklung von Indikatoren für die Wirksamkeit der Rahmen und prinzipiell für die Wirksamkeit dieser und ähnlicher politischer Steuerungsinstrumente ist hierbei auch die Entwicklung inter- und transdisziplinären Zugänge zu der Thematik vonnöten. Diese Zugänge könnten eine einseitige Betrachtung der Entwicklungen aus ökonomischer oder pädagogischer Perspektive verhindern und um grenz- und disziplinenüberschreitende Ansätze erweitern.

Aus bildungspolitischer Perspektive interessiert dagegen vor allem die Frage nach den Kosten der Einführung von Qualifikationsrahmen – eine Frage, die bislang sowohl in wissenschaftlichen als auch in politischen Debatten völlig unbeantwortet blieb. Das gilt auch für die Konzeption von Qualifizierungsbausteinen und die Gestaltung effektiver Kooperationsformen. Gleichwohl dies keine originäre Aufgabe der (Berufs-)Bildungsforschung ist, ist eine konsequente, langfristige und wissenschaftlich fundierte Mitgestaltung der politischen Prozesse der einzige Weg, um die befürchtete Kommodifizierung von Bildung zu begrenzen und genau jene Prozesse mitzugestalten, die von wissenschaftlicher Seite häufig erst nach – meist weniger erfolgreichem – Abschluss untersucht werden. Im Übrigen bietet sie eine hervorragende Möglichkeit, eine oft aus eigenen politischen Reihen konzipierte *evidence-based policy* durch eine *research-based policy* zu ersetzen, die ihrem Namen gerecht wird.

Anmerkungen

- 1 Im Kontext von Qualifikationsrahmen wird (vor allem im englischsprachigen Raum) zunehmend von Qualifikationssystemen gesprochen, der sich nur auf alle formal anerkannten Qualifikationen in einem Land bezieht. Diese Eingrenzung ist

im Kontext von Qualifikationsrahmen und Lernergebnisorientierung allerdings insofern irritierend, als dass diese eben nicht nur auf formale Qualifikationen zielen, sondern auch die Lernergebnisse außerhalb formaler Lern- und Qualifikationswege berücksichtigen sollen.

Literatur

- Allais, S. M. (2003): The National Qualifications Framework in South Africa: A Democratic Project Trapped in a Neo-Liberal Paradigm? In: *Journal of Education and Work*, 16 (3), 305–323.
- Allais, S. M. (2007): Why the South African NQF Failed: Lessons for Countries Wanting to Introduce National Qualifications Frameworks. In: *European Journal of Education*, 42 (4), 523–547.
- Allais, S. M./Raffe, D./Young, M. (2009): Researching NQFs: Some conceptual issues. ILO Working Paper No. 44. Geneva.
- Bohlinger, S. (2009): Die Rolle von Qualifikationen und Kompetenzen in der europäischen Bildungspolitik. In: *Der pädagogische Blick*, 17 (3), 168–181.
- Bohlinger, S. (2008a): Competences as the core element of the European Qualifications Framework. In: *European Journal of Vocational Training*, 42/43 (3/1), 96–118.
- Bohlinger, S. (2008b): Kompetenzentwicklung für Europa. Wirksamkeit europäischer Politikstrategien zur Förderung von Kompetenzen in der beruflichen Bildung. Op-laden.
- Bohlinger, S./Münk, D. (2008): Verschiedene Blickwinkel: Competence, Compétence, Kompetenz – ein Begriff, drei Auffassungen. 1, 36–39.
- Cedefop (2009): The development of national qualifications frameworks in Europe. Luxembourg.
- Chomsky, N. (1964): Current Issues in Linguistic Theory. The Hague.
- Colardyn, D. (2009): Diverse Approaches to the Recognition of Competencies. In: In: MacLean, R./Wilson, D. (eds.): *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, 2811–2852.
- Coles, M./Oates, T. (2004): European Reference Levels for Education and Training. An Important Parameter for Promoting Credit Transfer and Mutual Trust. Luxembourg.
- Cosser, M. (2001): The implementation of the National Qualifications Framework and the transformation of education and training in South Africa: a critique. In: Kraak, A./Young, M. (eds.): *Education in Retrospect: Policy and Implementation since 1990*. Pretoria, 85–120.
- Croxford, L./Howieson, C./Raffe, D. (1991): Young People's Experience of National Certificate Modules. Report to Scottish Office. Edinburgh.

- Dreyfus, H. L./Dreyfus, S. E. (1986): *Mind over Machine: The Power of Human Intuition and Experience in the Era of the Computer*. Oxford.
- Ensor, P. (2003): The National Qualifications Framework and Higher Education in South Africa: some epistemological issues. In: *Journal of Education and Work*, 16 (3), 223–237.
- European Commission (2009): Consultation on the Future „EU 2020“ Strategy. Commission Working Document. COM (2009) 647 final. Brussels.
- European Council (2000): Presidency note on Employment, Economic Reforms and Social Cohesion. Towards a Europe based on Innovation and Knowledge. 5256/00 + ADD1 COR 1 (en). Brussels.
- European Council/ European Parliament (2008): Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European qualifications framework for lifelong learning. Official Journal of the European Union, C 111, Brussels, 6 May 2008, 1–7.
- Europäische Kommission (2006): Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft umsetzen. Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen. KOM(2006) 479 endgültig. Brüssel.
- French, E. (2005): Only connect? Towards an NQF Research Agenda for a New Stage of Atonement. In: *SAQA Bulletin*, 8 (1), 52–67.
- Gallacher, J./Toman, N./Caldwell, J./Edwards, R./Raffe, D. (2005): *Evaluation of the Impact of the Scottish Credit and Qualifications Framework*. Edinburgh: Scottish Executive.
- Granville, G. (2003): „Stop making sense“: chaos and coherence in the formulation of the Irish qualifications framework. In: *Journal of Education and Work*, 16 (3), 259–270.
- Heinemann, F. et al. (2004): Eignung von Strukturindikatoren als Instrument zur Bewertung der ökonomischen Performance der EU-Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung von Wirtschaftsreformen – Evaluierung der Strukturindikatoren und Möglichkeiten ihrer Weiterentwicklung. Abschlussbericht des ZEW, Mannheim.
- Keating, J. (2003): Qualifications Frameworks in Australia. In: *Journal of Education and Work*, 16 (3), 271–288.
- Kerre, B. W./Hollander, A. (2009): National Qualifications Frameworks in Africa. In: MacLean, R./Wilson, D. (eds.): *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, 2899–2915.
- Lauder, H. (2009): On Knowledge and Work. In: *Journal of Education and Work*, 22 (3), 157–152.
- Mansfield, B./Mitchell, L. (1996): *Towards a Competent Workforce*. London.
- Mikuta, J. (2002): *The Educational Qualifications Framework of New Zealand, 1990–1996*. Oxford.

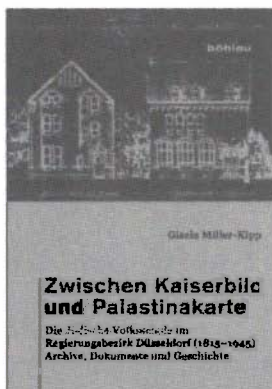
- Mulder, M./Weigel, T./Collins, K. (2004): The concept of competence in the development of vocational education and training in selected EU member states: a critical analysis. In: *Journal of Vocational Education and Training*, 59 (1), 67–88.
- NQAI – National Qualifications Authority of Ireland (2003): *Determinations for the Outline National Framework of Qualifications*. Dublin: NQAI.
- OECD (2005): *The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning*. First draft. Paris.
- Philips, D. (2003): Lessons from New Zealand's National Qualifications Framework. In: *Journal of Education and Work*, 16 (3), 289–304.
- Raffe, D. (2009): Towards a Dynamic Model of National Qualifications Frameworks. In: Allais, S. M./Raffe, D./Young, M. (eds.): *Researching NQFs: Some conceptual issues*. ILO Working Paper No. 44. Geneva, 23–40.
- Raffe, D. (2007): Making Haste Slowly: The Evolution of a Unified Qualifications Framework in Scotland. In: *European Journal of Education*, 42 (4), 485–502.
- Raffe, D.(2003): Bringing academic education and vocational training closer together. In: Oelkers, Jürgen (ed.): *Futures of education II: Essays from an Interdisciplinary Symposium*. Frankfurt, 21–31.
- Raffe, D./Howieson, C./Tinklin, T. (2005): The Introduction of a Unified System of Post-Compulsory Education in Scotland, in: *Scottish Educational Review*, 37, 46–57.
- Raggatt, P./Williams, S.: *Governments, Markets and Vocational Qualifications (1999): An Anatomy of Policy*. London.
- Rychen, D. S./Salganik, L. H./McLaughlin, E. M. (eds.) (2003): *Selected contributions to the 2nd DeSeCo symposium*. Neuchâtel, 171–193.
- Tuck, R./Hart, J./Keevy, J. (2004): The Relevance of the National Qualifications Framework. Impact Study to Qualifications Framework Development in the Southern African Development Community. In: *SAQA Bulletin*, 2004, 6 (2), 5–48.
- Weinert, F. E. (2001): Concept of Competence: A conceptual clarification. In: Rychen, D. S.; Salganik, L. H. (eds.): *Defining and selecting key competencies*. Ashland, 45–65.
- Wheelahan, L (2009): The Problem with CBT (and Why Constructivism makes Things Worse). In: *Journal of Education and Work*, 22 (3), 227–242.
- White, R. W. (1959): Motivation Reconsidered: The Concept of Competence. In: *Psychological Review*, 66 (2), 297–333.
- Winterton, J./Delamare-LeDeist, F./Stringfellow, E. (2006): *Typology of knowledge, skills and competences: Clarification of the concept and prototype*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Young, M. (2009): Education, Globalisation and the 'Voice of Knowledge'. In: *Journal of Education and Work*, 22 (3), 193–204.
- Young, M. (2008): *Bringing the Knowledge back in. Theoretical and Applied Studies in Sociology of Education*. Milton Park.

Young, M./ Allais, S. (2009): Conceptualising the Role of Qualifications in Education Reform. In: Allais, S. M./Raffe, David/Y., M. (eds.): Researching NQFs: Some conceptual issues. ILO Working Paper No. 44. Geneva, 5–22.

Kurzbiographie

Prof. Dr. *Sandra Bohlinger*, Jg. 1973, seit 2009 Professorin für Berufspädagogik an der Universität Osnabrück tätig, vormals Abgeordnete Nationale Sachverständige beim Europäischen Zentrum für die Entwicklung Beruflicher Bildung in Thessaloniki (Griechenland). Forschungsschwerpunkte: Europäische Berufsbildungsforschung und -politik, Kompetenzentwicklung sowie Benachteiligung und Inklusion.

Anschrift: Prof. Dr. Sandra Bohlinger, Universität Osnabrück, Institut für Erziehungswissenschaften, Katharinenstr. 24, D-49078 Osnabrück.



GISELA MILLER-KIPP
**ZWISCHEN KAISERBILD UND
 PALÄSTINAKARTE**
 DIE JÜDISCHE VOLKSSCHULE IM
 REGIERUNGSBEZIRK DÜSSELDORF
 (1815–1945)
 ARCHIVE, DOKUMENTE
 UND GESCHICHTE

Im 1815 gegründeten Regierungsbezirk Düsseldorf hat es bis 1942 insgesamt 39 jüdische Volksschulen gegeben. Sie werden in diesem Band einzeln mit allen derzeit aufgefundenen Daten vorgestellt. Die historisch-systematische Darstellung konzentriert sich auf den schulhistorischen Prozess und auf die »Akteure« der Schulgeschichte: die jüdischen Gemeinden und die Schullehrer in ihrer konfliktreichen Interessenlage. Damit gewährt der Band auch Einblicke in jüdisches Leben vor dem Holocaust, das heute hinter dessen übermächtiger Perspektive zu verschwinden droht. Er enthält eine Archivdokumentation und ein umfangreiches Quellen- und Literaturverzeichnis, zudem ein Personenregister und ein Glossar.

2010. VIII, 449 S. MIT 27 S/W-ABB. AUF 24 TAF. GB.
 155 X 230 MM.
 ISBN 978-3-412-20527-0

BÖHLAU VERLAG, URSULAPLATZ 1, 50668 KÖLN. T: +49(0)221 913 90-0
 INFO@BOEHLAU.DE, WWW.BOEHLAU.DE | KÖLN WEIMAR WIEN