

Qualifikation mit Niveau

Stand und Entwicklung des Europäischen und des Deutschen Qualifikationsrahmens

EBERHARD FUNK

Dr. Eberhard Funk ist im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. als Referent zuständig für die Themen: Ausbildung und Qualifizierung in der Sozialen Arbeit und den sozialen Berufen, lebenslanges Lernen, systemische Fragen der sozialen Berufe.

www.deutscher-verein.de

Qualifikationsrahmen wollen Transparenz, Vergleichbarkeit und Mobilität sowohl innerhalb Deutschlands als auch in Europa erhöhen. Durch die Beschreibung von Lernergebnissen sollen Bildungsgänge und informell erworbene Kompetenzen zwischen den europäischen Staaten besser vergleichbar gemacht werden.

Seit über zehn Jahren schwäpft eine bildungspolitische Welle durch praktisch alle Bildungssysteme: die Einführung von Qualifikationsrahmen in der beruflichen und akademischen Bildung. Verstärkt wurde diese Welle, die ursprünglich aus dem angelsächsischen Bildungsverständnis und dessen Bildungsorganisation stammt, durch die seit Jahren andauernde Wirtschaftskrise in Europa, die die Europäische Union und die Wirtschaft der Mitgliedstaaten lebenslanges Lernen in den Fokus ihrer Arbeit stellen lässt. Das Europäische Parlament und der Europäische Rat verabschiedeten 2008 den »Europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen« (EQR).

Der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen ist ein allgemeines Bezugssystem und soll Abschlüsse der allgemeinen, beruflichen und akademischen Aus- und Weiterbildung in der ganzen Europäischen Union und darüber hinaus widerspiegeln, die Qualität der Bildungssysteme und Bildungsangebote steigern und die Mobilität der Arbeitskräfte in der Europäischen Union fördern.

Der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen hält schulische, hochschulische und berufliche Bildung grundsätzlich für gleichwertig. Seine acht Niveaus bilden die gesamte Bandbreite von Kompetenzen und Qualifikationen aller Bildungsbereiche ab. Er richtet sich auf Lernergebnisse (Lern-Output bzw. Outcome), die sich in Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen gliedern. Er versteht sich als Brücke zwischen formalem, non-formalem und informellem

Lernen und bezieht damit auch durch Erfahrungen gewonnene Lernergebnisse ein.

In den 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurden bezugnehmend auf den Europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen nationale Qualifikationsrahmen entwickelt.

In Deutschland gestaltete sich die Umsetzung besonders schwierig. Denn einerseits verfügt das Land über ein sehr entwickeltes und reglementiertes System der (dualen) beruflichen Bildung, das sich nach einer langen Geringschätzung durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) neuerdings auch internationaler Anerkennung erfreut. Zudem ist spätestens seit der Föderalismusreform 2006 unklar, wer für eine Umsetzung von lebenslangem Lernen und des Europäischen Qualifikationsrahmen auf nationaler Ebene überhaupt zuständig ist.

Zur nationalen Umsetzung wurde daher im Juni 2007 ein Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen (AK Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen) einberufen, der gemeinsam mit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Deutscher Qualifikationsrahmen eine einvernehmliche Regelung finden sollte. Ihm gehörten rund 30 Mitglieder aus den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Gewerkschaften, Freie Wohlfahrtspflege, aus dem Bundesinstitut für Berufsbildung, der Hochschulrektorenkonferenz, dem Bundesministerium für Bildung und Forschung, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (jetzt Wirtschaft und Energie) sowie der Ständigen Konferenzen der Kultusminister und der Wirtschaftsminister an.

Bei der Erarbeitung des Deutschen Qualifikationsrahmens wurden inhaltlich und methodisch neue Wege beschritten. Ziele wie lebenslanges Lernen, Mobilität und Kompetenzorientierung gehörten bisher nicht zum deutschen Bildungskanon. Die in europäischen Zusammenhängen entwickelte Methode der »offenen Koordinierung« stellt in Deutschland ein Novum dar: Das Referenzsystem »Deutscher Qualifikationsrahmen« wurde von Experten und Interessierten gemeinsam mit der Politik ausgehandelt. Konsens war immer dann erreicht, wenn kein Beteiligter mehr widersprach. Ein derartiges Verfahren hat zwar eine politische, aber kaum eine justiziable Konsequenz.

Im März 2011 wurde der »Deutsche Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen« (DQR) von der Kultusministerkonferenz und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung verabschiedet. Der Deutsche Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen stellt, analog zum Europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen, ein Bezugssystem dar, das sich an bestehenden Bildungsergebnissen orientiert und sämtliche Qualifikationen und Bildungsbereiche umfasst. Er will eine höhere Durchlässigkeit des Bildungssystems bewirken und unterstellt die Gleichwertigkeit von Ergebnissen beruflicher, allgemeiner und hochschulischer Bildung unter dem Aspekt ihrer Verwendbarkeit auf dem Arbeitsmarkt.

Struktur und Dimensionen des Deutschen Qualifikationsrahmens

Der Deutsche Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen definiert Qualifikationen als »formales Ergebnis eines Beurteilungs- und Validierungsprozesses, bei dem eine dafür zuständige Institution festgestellt hat, dass die individuellen Lernergebnisse vorgegebenen Standards entsprechen« (1). Die Niveaus des Deutschen Qualifikationsrahmens werden mithilfe eines Systems von »Fachkompetenz«, (aus Wissen und Fertigkeiten), und »Personaler Kompetenz«, (aus sozialer Kompetenz und Selbstständigkeit) im Hinblick auf beruflich orientierte Handlungsfähigkeit beschrieben. Fachliche und personale Kompetenz werden grundsätzlich als gleichwertig betrachtet.

Problemlösungsfähigkeit und eine zunehmende Abstraktion beruflicher Handlungen bestimmen den Anstieg der Niveaus im Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen. An

Pflege und Jugendhilfe im Fokus

Die Pflegeberufe im Deutschen Qualifikationsrahmen



Die Kranken- und Altenpflegeausbildung in Deutschland wird als dreijährige berufsqualifizierende Erstausbildung im Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen dem Niveau 4 zugeordnet. Dieser Einordnung hat die Gesundheitsministerkonferenz, aber auch der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände widersprochen. Niveau 4 für die Krankenpflege widerspricht auch der (mehrheitlichen) Auffassung der Unterarbeitsgruppe Gesundheitsberufe zum Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen, die angesichts der dort erforderlichen Kompetenzen das Niveau 5 für angemessen hielten. Auch die in den Gesetzen (Krankenpflegegesetz, Altenpflegegesetz) fixierten Ziele der Ausbildung beschreiben Sachverhalte, die den Deskriptoren für das Niveau 5 des Deutschen Qualifikationsrahmens entsprechen. Als akademische Ausbildung wird die Krankenpflegeausbildung in fast allen europäischen Ländern auf Niveau 6

des Europäischen Qualifikationsrahmens eingestuft. Wie das berufliche Mobilität zwischen fachschulischem Niveau 4 und dem akademischen Niveau erleichtern soll, bleibt offen.

Die Kinder- und Jugendhilfe im Deutschen Qualifikationsrahmen

Die Bachelor-Abschlüsse der Studiengänge der frühen Kindheit (»Kindheitspädagogik«) werden analog zu den Zuordnungen des Hochschulwesens dem Niveau 6 des Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen zugeordnet, die Master-Abschlüsse entsprechend dem Niveau 7. Die fachschulisch erworbene Qualifikation der staatlich anerkannten Erzieherin findet sich – wie der Bachelor – auf Niveau 6 des Deutschen Qualifikationsrahmens. Entsprechend der Rahmenvereinbarung über Fachschulen der Kultusministerkonferenz vom 7. November 2002 und dem gemeinsamen Orientierungsrahmen »Bildung und Erziehung in der Kindheit« handelt es sich bei Fachschulen um Einrichtungen der beruflichen Weiterbildung, die prinzipiell den Abschluss einer einschlägigen Erstausbildung, in der Regel eine mehrjährige Berufsausübung, erfordern und auf die Übernahme von Führungsaufgaben vorbereiten. Daraus leitet sich das »Kompetenzorientierte Qualifikationsprofil für die Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern an Fachschulen/Fachakademien« ab, das sich auch im »Länderübergreifende(n) Lehrplan Erzieherin/Erzieher« vom Juli 2012 widerspiegelt.

Eberhard Funk

die Stelle bildungsbiografisch geprägter formaler Abschlüsse treten damit Kompetenzen, an denen sich die Einordnung der Qualifikationen orientiert. Den acht Niveaus des Deutschen Qualifikationsrahmens wurden bisher zahlreiche Berufe und Qualifikationen (nicht Kompetenzen!) zugeordnet. Die Zuordnungen im Deutschen Qualifikationsrahmen werden auf einer Webseite (2) und im Handbuch zum Deutschen Qualifikationsrahmen (3) veröffentlicht; letzteres informiert auch über Struktur- und Zuordnungsfragen, Verfahren und Zuständigkeiten.

Obwohl die wissenschaftliche Perspektive im Entstehungsprozess zum Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen berücksichtigt wurde und Wissenschaftler beteiligt waren, handelt es sich bei der Entstehung des Deutschen Qualifikationsrahmens letztlich um einen

politischen Prozess, in dem Setzungen auch Fragen der Aushandlung waren.

Die berufliche Erstausbildung wurde pauschal einheitlich zunächst dem Niveau 3 (bei zweijährigen Ausbildungen) und dem Niveau 4 (bei drei- und dreieinhalbjährigen Ausbildungen) zugeordnet, auch wenn das mit Blick auf Kompetenzstandards und Outcome-Orientierung nicht plausibel erscheint. Die Feststellung von Kompetenzen diente hierbei lediglich als Desiderat und Hilfsgröße bei der Zuordnung. Die Hochschulabschlüsse wurden zunächst pauschal dem Niveau 6 (Bachelor), 7 (Master) und 8 (Promotion) zugeordnet.

Validierung nicht formal erworbener Kompetenzen

Die Europäische Union hat die Einbeziehung non-formal und informell (4)

erworbener Kompetenzen in die nationalen Qualifikationsrahmen gefordert. (5) Eine vom AK Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen eingesetzte Arbeitsgruppe hat am 27. Februar 2014 Vorschläge für die Validierung nicht-formal erworbener Kompetenzen vorgelegt. Sie hat sich hierbei auf nicht-formal erworbenen Qualifikationen beschränkt und informell erworbenen Kompetenzen erst einmal ausgeklammert.

Auch wenn die Arbeitsgruppe durchaus von einem Zusammenhang zwischen Lernaufwand (»Workload«) und erreichtem Lernergebnis ausging, schlug sie mehrheitlich vor, auf quantitative Faktoren (keine Mindestdauer) als Voraussetzung einer Zuordnung im Deutschen Qualifikationsrahmen für

verzichtbar und die Einordnung würde einfacher.

Eine für den Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen, wie das ganze deutsche und europäische Bildungssystem existentielle Frage ist, ob der Deutscher Qualifikationsrahmen ein Referenzsystem ist, oder der Deutscher Qualifikationsrahmen und der Europäische Qualifikationsrahmen Anerkennungsinstrumente werden sollen, die Ansprüche im europäischen Bildungssystem begründen, beispielsweise in Zulassungsfragen, bei der Anerkennung von Weiterbildung, der wechselseitigen Anerkennung von Abschlüssen, dem Zugang zum Arbeits- und Bildungsmarkt, dem Zugang zur Förderung durch die jeweilige Bildungs- und

worbener Qualifikationen durch die Hochschulen wird zwar in der Praxis vorgenommen. Die von vielen Staaten angestrebte Akkumulierung von Qualifikationen zu einem Beruf wird allerdings in Deutschland von den meisten Akteuren abgelehnt.

Anmerkungen

- (1) Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen (2011). Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen. www.deutscher-qualifikationsrahmen.de/de/?t=/documentManager/sfdoc.file.suppl_y&s=mxkvIeB2zZCBHQ7eav2&fileID=1382436343763.
- (2) Internet www.dqr.de.
- (3) Bund-Länder-Koordinierungsstelle für den Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (2013). Handbuch zum Deutschen Qualifikationsrahmen. Struktur Zuordnungen – Verfahren – Zuständigkeiten. www.dqr.de/media/content/DQR_Handbuch.pdf.
- (4) Nicht-formales Lernen findet außerhalb der Hauptsysteme der allgemeinen und beruflichen Bildung statt und führt nicht unbedingt zum Erwerb eines formalen Abschlusses.
- (5) Rat der Europäischen Union (2012). Empfehlung des Rates vom 20.12.2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens (2012/C 398/01) www.forum-beratung.de/cms/upload/Internationales/EU_Rat/Ratsempfehlung_Validation_nichtformalen_Lernens.pdf.
- (6) Üblicherweise fungiert die Institution, die für die Prüfungsverfahren, Methoden und Qualität als verantwortlich auftritt, als »fachkundige Stelle« (Kammern, Berufsbildungsausschüsse, Akkreditierungsrat, nach Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) benannte zuständige Stellen oder möglicherweise das Gütesiegel Weiterbildung NRW).
- (7) Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 26.08.2015 »Neue Prioritäten für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung«.

lebenslanges Lernen zu verzichten. Ebenfalls verwarf die Arbeitsgruppe die Idee, Aspekte der »Employability« (Berufsbefähigung, Beschäftigungsfähigkeit) zur Voraussetzung eines Verfahrens für den Deutschen Qualifikationsrahmen und auch nicht als Kriterium zur Zuweisung auf eine Stufe des Deutschen Qualifikationsrahmens zu machen.

Weiterbildung und «Competent bodies»

Neben der Erarbeitung entsprechender Verfahren zur Kompetenzfeststellung ist strittig, welche Institution für diese Verfahren als »fachkundige Stelle« verantwortlich ist. (6)

Hierzu gibt es im Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen unterschiedliche Sichtweisen. Während die Weiterbildung sich als neue Institution zur Anerkennung und Zertifizierung ins Spiel brachte, haben die Dachverbände der Wirtschaft, die Industriegewerkschaften, das Bundesbildungsministerium und die Hochschulrektorenkonferenz sich dafür ausgesprochen, dass die bisher Zuständigen, also die »Ordnungsgeber« (»competent bodies«), sein sollten; teure Zertifizierungsverfahren würden dabei

Arbeitsverwaltung und möglicherweise auch für tarifpolitische Konsequenzen. Die Europäische Kommission plädiert seit Neuestem dafür, von der Transparenz zur europaweiten Anerkennung von Qualifikationen überzugehen. (7)

Unklar ist, was die EU-Kommission in diesem Zusammenhang unter Anerkennung und ihren Auswirkungen versteht. Auch wenn das Bundesministerium für Bildung und Forschung und der Bundesrat sich über diese Überschreitung von Zuständigkeiten seitens der EU-Kommission beschwert haben, hat die »EQF advisory group« bereits Eckpunkte für die Überarbeitung der EQR-Empfehlung »Future of referencing« vorgelegt, die nun auf Anerkennung statt lediglich auf Transparenz zielen.

Eine Outcome-Orientierung, die den Kompetenzerwerb auf verschiedenen Qualifikationswegen sichtbar macht, widerspricht dem deutschen Berufsprinzip, das auf eine Ganzheitlichkeit von Berufen gerichtet ist, welche aber ihrerseits nur bedingt zur Philosophie des lebenslangen Lernens passt.

In der Debatte um den Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen haben insbesondere die Sozialpartner am Berufsprinzip festgehalten. Eine (Teil-) Anerkennung beruflich er-