



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 19.12.2013
COM(2013) 897 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Bewertung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen (EQR)

**Umsetzung der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates über die
Einrichtung eines Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen**

1. EINLEITUNG

Der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR)¹ fördert das lebenslange Lernen und verbessert die Mobilität, die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Integration von Lernenden und Arbeitnehmern, indem er einen Referenzrahmen für Qualifikationssysteme schafft. Der EQR erleichtert es, die Qualifikationen von Millionen von Absolventen allgemeinbildender und beruflicher Bildungsgänge, die jedes Jahr in Europa nach weiterführenden Lernangeboten suchen oder auf den Arbeitsmarkt streben, zu vergleichen und anzuerkennen. So wurden zum Beispiel in der Tschechischen Republik im Jahr 2012 fast 900 Arten beruflicher Befähigungsnachweise an rund 150 000 Auszubildende verliehen. Im Vereinigten Königreich wurden in demselben Jahr etwa 69 000 Arten von geregelten Bildungs- oder Berufsabschlüssen an rund 16,8 Millionen Lernende verliehen.

Der EQR stellt einen neuen Ansatz für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Qualifikationen dar. Er führt acht Referenzniveaus ein, die auf der Basis von Lernergebnissen beschrieben werden, und umfasst alle Arten von Qualifikationen und alle Qualifikationsstufen. Diese Betonung der Lernergebnisse stellt den Lernenden in den Mittelpunkt und ist für den Vergleich und die Anerkennung von Qualifikationen aus verschiedenen Ländern und aus verschiedenen Lernumgebungen von großer Bedeutung.

Die Kommission hat stets unterstrichen, wie wichtig es ist, die Vergleichbarkeit von Kompetenzen und Qualifikationen in Europa zu unterstützen, insbesondere vor dem Hintergrund der heutigen hohen Arbeitslosigkeit, da dies die räumliche und berufliche Mobilität von Lernenden und Arbeitnehmern erleichtert. Lernende und Arbeitnehmer zu befähigen, ihre in formalen, nichtformalen und informellen Lernumgebungen erworbenen Kompetenzen und Qualifikationen darzustellen, ist besonders im Zusammenhang mit den Leitinitiativen der Strategie Europa 2020 – „Jugend in Bewegung“, „Eine Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten“ und „Eine digitale Agenda für Europa“ – sowie auch im Zusammenhang mit dem Beschäftigungspaket „Aufschwung mit vielen neuen Arbeitsplätzen“ und der Empfehlung des Rates zur Validierung des nichtformalen und des informellen Lernens von Bedeutung. Um diese Bestrebungen zu unterstützen und sicherzustellen, dass Kompetenzen und Qualifikationen mühelos über Ländergrenzen hinweg anerkannt werden können, kündigte die Kommission an, im Rahmen ihrer Initiative „Neue Denkansätze für die Bildung“² einen „Europäischen Raum der Kompetenzen und Qualifikationen“ schaffen zu wollen.

Der EQR ermuntert die nationalen Regierungen dazu, die Anerkennung von Qualifikationen einfacher und transparenter zu gestalten. 36 Länder beteiligen sich auf freiwilliger Basis am EQR (28 Mitgliedstaaten der EU, fünf Kandidatenländer sowie Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz).

In diesem Bericht werden die bisherigen Erfahrungen mit dem EQR dargelegt und mögliche Auswirkungen auf die Zukunft erörtert. Es wird geprüft, ob die Empfehlung in ihrer derzeitigen Form den durch die raschen sozioökonomischen und technologischen Veränderungen ausgelösten neuen Herausforderungen gerecht wird und ob sie flexibles Lernen fördert. Die Bewertung wird zu einem Zeitpunkt vorgelegt, der im Hinblick auf die Bewältigung der hohen Arbeitslosigkeit und den Umgang mit der zunehmenden Zahl verfügbarer Lernangebote und Qualifikationen von besonderer Bedeutung ist. Zu den

¹ http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/eqf_de.htm.

² KOM(2012) 669 endgültig.

Herausforderungen gehören insbesondere die zunehmende Zahl von Qualifikationen, die bei privaten Anbietern erworben werden können, die zunehmende Verbreitung internationaler Qualifikationen und das Aufkommen von Online-Angeboten wie „Massive Open Online Courses“ (MOOC), die das Potenzial haben, eine Vielzahl von Lernenden zu erreichen. Die vorliegende Bewertung wird zusammen mit den Bewertungen des Europasses und des EQAVET sowie dem Fortschrittsbericht über die Sicherung der Qualität der Hochschulbildung dazu beitragen, Herausforderungen und mögliche Verbesserungen im Zusammenhang mit dem Europäischen Raum für Kompetenzen und Qualifikationen zu ermitteln.

2. ERGEBNISSE UND AUSWIRKUNGEN

2.1. Die wichtigsten Merkmale des EQR

Die folgenden Elemente bilden das Kernstück des EQR:

- *Acht europäische Referenzniveaus*, die auf der Basis von Lernergebnissen definiert sind und die geeignet sind, alle Arten von Qualifikationen und alle Qualifikationsstufen in Europa zu erfassen. Die EQR-Niveaus 5, 6, 7 und 8 sind mit den Deskriptoren für Kurzlehrgänge und den drei Zyklen des Qualifikationsrahmens für den europäischen Hochschulraum (QF-EHEA) vereinbar.³
- *Ein auf Lernergebnissen beruhender Ansatz*. Die Deskriptoren der Qualifikationsniveaus sind auf Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen ausgerichtet und nicht mit Elementen der Lernumgebung wie Lerndauer oder Lernort verknüpft;
- *Gemeinsame Grundsätze für die Qualitätssicherung* in der Hochschul- und Berufsbildung im Rahmen des EQR.

Es wurde eine beratende Gruppe für den EQR eingerichtet, und in den Mitgliedstaaten wurden nationale Koordinierungsstellen zur Umsetzung des EQR geschaffen.

Die beratende Gruppe sorgt für die Gesamtkohärenz des Prozesses der Koppelung von Qualifikationssystemen an den EQR und fördert dessen Transparenz. Gemäß ihrer Aufgabe, diesen Referenzierungsprozess zu unterstützen, hat die EQR-Beratungsgruppe im Jahr 2009 zehn Kriterien und Verfahren für die Verknüpfung nationaler Qualifikationsniveaus mit dem EQR festgelegt.⁴ Diese haben zur Entwicklung eines gemeinsamen Ansatzes zur Darstellung der Ergebnisse des Referenzierungsprozesses für die Betroffenen geführt. Alle Länder greifen zur Strukturierung ihrer nationalen Referenzierungsberichte auf diese Kriterien zurück. Einige Kriterien (insbesondere die Kriterien 3 und 4) können auf verschiedene Weise interpretiert werden und bedürfen einer genaueren Erläuterung, um die Gesamtkohärenz des Referenzierungsprozesses sicherzustellen.

³ <http://www.ehea.info/Uploads/qualification/QF-EHEA-May2005.pdf>.

⁴ http://ec.europa.eu/eqf/documentation_de.htm

Die nationalen Koordinierungsstellen unterstützen und lenken, zusammen mit anderen zuständigen nationalen Behörden, die Beziehung zwischen den nationalen Qualifikationssystemen und dem EQR, um die Qualität und die Transparenz dieser Beziehung zu fördern.

2.2. Die Umsetzung beschleunigen: Ein neues Dringlichkeitsbewusstsein ist notwendig

Die Empfehlung enthält zwei Zieltermine:

- **2010:** Die Mitgliedstaaten koppeln ihre nationalen Qualifikationssysteme an den EQR, indem sie insbesondere ihre Qualifikationsniveaus mit dem EQR verknüpfen und gegebenenfalls nationale Qualifikationsrahmen (NQR) erstellen;
- **2012:** Alle neuen Qualifikationsbescheinigungen, Diplome und „Europass“-Dokumente, die von den dafür zuständigen Stellen ausgestellt werden, müssen einen klaren Verweis auf das zutreffende Niveau des EQR enthalten.

Das Etappenziel bis 2010

Bis 2010 hatten vier Mitgliedstaaten ihre nationalen Qualifikationssysteme an den EQR gekoppelt. Drei von ihnen verfügten bereits 2008 über einen NQR.

Bis Juni 2013 hatten zwanzig Mitgliedstaaten ihre nationalen EQR-Referenzierungsberichte vorgelegt. Die übrigen Länder (acht Mitgliedstaaten, vier Kandidatenländer und Norwegen) beabsichtigen, die Verknüpfung ihrer Qualifikationssysteme mit dem EQR bis 2013-2014 abzuschließen.

Bis Ende 2010	FR, IE, MT, UK
2011	BE-vl, CZ, DK, EE, LT, LV, NL, PT
2012	AT, DE, HR, LU
2013	BG, IT, PL, SI
Im Prozess der Referenzierung	Mitgliedstaaten: BE-fr, BE-de, EL, ES, FI, HU, KY, RO, SE, SK Kandidatenländer: IS, ME, MK, TK EWR-Land: NO

Tabelle 1: Übersicht über die Umsetzung des ersten Etappenziels der EQR-Empfehlung, September 2013.

Dies zeigt, dass die Empfehlung Reformen bewirkt – Reformen, wie zum Beispiel die Entwicklung umfassender und auf Lernergebnissen beruhender nationaler Qualifikationsrahmen, die erhebliches politisches und fachliches Engagement seitens einer Vielzahl von Akteuren erfordern. Solche Entwicklungen brauchen Zeit. Es zeichnet sich daher ab, dass sich die Umsetzung des EQR trotz des starken nationalen Engagements verzögern wird. Um weitere Verzögerungen zu vermeiden, sollten alle Länder ihren Referenzierungsprozess bis Ende 2014 abschließen und Bemühungen unternehmen, um die Empfehlung zügiger umzusetzen. Die Kommission wird ihre Überwachung der Umsetzung

des EQR auf nationaler Ebene verstärken, erforderlichenfalls durch bilaterale Kontakte, um die einzelnen Länder bei der Bewältigung ihrer spezifischen Herausforderungen zu unterstützen.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass ein Referenzierungsbericht nur eine Momentaufnahme des Qualifikationssystems eines Landes darstellt, während die Referenzierung ein kontinuierlicher Prozess der Reflexion über sich verändernde Qualifikationssysteme ist. Aus diesem Grund sollten die Länder ihre Referenzierungsberichte regelmäßig überprüfen und die beratende Gruppe über etwaige Veränderungen sowie über ihre Maßnahmen auf die Anmerkungen von Betroffenen informieren. Die beratende Gruppe sollte Kriterien und Verfahren festlegen, um die Entwicklungen bei den nationalen Qualifikationssystemen und deren Auswirkungen auf den Referenzierungsprozess weiterzuverfolgen.

Das Etappenziel für 2012

Das zweite Etappenziel zeichnet sich dadurch aus, dass Lernende, Arbeitnehmer, Einrichtungen der allgemeinen und der beruflichen Bildung sowie Arbeitgeber in direkte Berührung mit dem Nutzen des EQR kommen. Qualifikationsbescheinigungen und erläuternde Dokumente mit einem Verweis auf die Qualifikationsniveaus des EQR zu versehen, stellt einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Vereinfachung und Verbesserung der grenzübergreifenden Vergleichbarkeit von Qualifikationen dar.

Dass das Ziel der Verknüpfung der nationalen Qualifikationssysteme mit dem EQR verfehlt wurde, zog erhebliche Verzögerungen für das Erreichen dieses zweiten Ziels nach sich. Nur ein Land nahm bis 2012 die EQR-Qualifikationsniveaus in seine Zusatzdokumente zum Europass auf. Zwei Länder nahmen Angaben zu den EQR-Qualifikationsniveaus in ihre Qualifikationsdatenbanken auf. Bis September 2013 hatten drei Länder Qualifikationsbescheinigungen ausgestellt, die Verweise auf ein EQR-Qualifikationsniveau enthielten, und fünf Länder hatten damit begonnen, in ihren Europass-Zusatzdokumenten auf das entsprechende EQR-Qualifikationsniveau zu verweisen. Sechs weitere Länder planen, damit 2013-2014 anzufangen.

	Ende 2012	Sept. 2013
Neue Qualifikationsbescheinigungen und Diplome enthalten Verweis auf das EQR-Niveau		CZ, DK, LT
Europass-Zusatzdokumente enthalten Verweis auf das EQR-Niveau – Diplomzusatz (ds) und/oder Zeugnis erläuterungen (cs)	FR (cs)	CZ (cs), DK (ds), EE (ds), IE (ds)
Nationale Qualifikationsdatenbanken enthalten Verweis auf das EQR-Niveau	FR, UK	CZ, DK

Tabelle 2: Übersicht über die Umsetzung des zweiten Etappenziels der EQR-Empfehlung.

Das Erreichen des zweiten Etappenziels ist nun dringend geworden. Verweise auf das EQR-Niveau und eine klare Beschreibung der erzielten Lernergebnisse geben den Bürgern ein nützliches Werkzeug an die Hand, um besser über das Niveau und die Vielfalt ihrer Kompetenzen und Qualifikationen Auskunft zu geben. Dies ist besonders in Krisenzeiten von großer Bedeutung. Die Bemühungen auf nationaler Ebene, dafür zu sorgen, dass bis Ende 2014 mindestens ein Viertel aller in Europa ausgestellten Qualifikationsbescheinigungen einen Verweis auf den EQR enthalten, müssen dringend intensiviert werden.

Die Länder verfolgen unterschiedliche Ansätze in Bezug auf das Erreichen des zweiten Ziels. Die meisten nationalen Behörden erwägen den systematischen Einsatz technischer Lösungen auf nationaler Ebene. Andere überlassen die Entscheidung, ob und wie auf Qualifikationsbescheinigungen, Diplomen, Europass-Zusatzdokumenten und in Qualifikationsdatenbanken auf die EQR-Niveaus verwiesen wird, den Einrichtungen, die die Bescheinigungen ausstellen. Insgesamt stimmen die Länder darin überein, dass ein gemeinsamer europäischer Ansatz notwendig ist, um für alle Lernenden und Arbeitnehmer dasselbe Maß an Transparenz sicherzustellen. Die beratende Gruppe sollte einen solchen gemeinsamen Ansatz ausarbeiten.

2.3 Ein kohärentes System

Die achtstufige Struktur des EQR ist auf die nationalen Qualifikationssysteme und die Bedürfnisse der Beteiligten anwendbar. Die meisten Länder entwickeln oder verfügen bereits über umfassende NQR, in denen alle Arten und Niveaus von Qualifikationen, die im Rahmen formaler Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung erworben werden können, erfasst sind. Die Anzahl der NQR-Niveaus hängt von den nationalen Bedürfnissen ab.

Die allgemeinen Grundsätze und die Konzeption des EQR – die Definition des Begriffs „Qualifikation“ und die auf Lernergebnissen beruhenden Qualifikationsniveaus – erleichtern es, Qualifikationen miteinander zu vergleichen. Einige wichtige Aspekte sollten jedoch im Hinblick auf künftige Verbesserungen überprüft werden:

1. Während der EQR einen Referenzpunkt für alle Qualifikationen in Europa bieten soll, ungeachtet dessen, von welcher Stelle sie verliehen werden, beschränken sich die meisten NQR auf Qualifikationsbescheinigungen, die von öffentlichen Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen ausgestellt werden. Nur wenige NQR erfassen Qualifikationen, die außerhalb formaler Lernsysteme, etwa im privaten Sektor, verliehen werden, die aber auf dem Arbeitsmarkt oftmals wichtig sind. Eine zentrale Herausforderung besteht darin, sicherzustellen, dass alle in NQR erfassten Qualifikationsbescheinigungen, auch diejenigen, die durch nichtformales und informelles Lernen erworben wurden, vertrauenswürdig sind und grundlegenden Qualitätsanforderungen genügen. Die beratende Gruppe sollte Leitlinien zu gemeinsamen Kriterien erstellen, die bei der Aufnahme von Qualifikationen in die NQR zu beachten sind.
2. Die derzeitigen Merkmale des EQR werden neuen Entwicklungen möglicherweise nicht gerecht. Immer häufiger kommen neue Lernverfahren wie zum Beispiel das kombinierte Lernkonzept (Blended Learning) zum Einsatz. Online-Angebote wie MOOC sind eine jüngere Entwicklung des Fernunterrichts und ermöglichen organisiertes Lernen über Ländergrenzen und Zeitzonen hinweg, von jedem beliebigen Ort, der einen Internetzugang bietet.

In verschiedenen inner- und außereuropäischen Ländern werden Qualifikationen auch von internationalen Organisationen und multinationalen Unternehmen verliehen. Einige Länder haben diese Qualifikationen in ihre NQR aufgenommen, jedoch nicht immer mit derselben EQR-Einstufung. Diese Themen erfordern ein kohärentes Vorgehen aller Länder bei der Referenzierung zum EQR, um eine Verwirrung von Arbeitgebern und Qualifikationsinhabern zu vermeiden.

3. Die zur Beschreibung der EQR-Niveaus verwendeten Deskriptoren für „Kenntnisse“ und „Fertigkeiten“ entsprechen den nationalen Deskriptoren. Was den „Kompetenz“-Deskriptor betrifft, stellt sich die Situation jedoch komplizierter dar, da die in Anhang II enthaltene Beschreibung des Deskriptors nicht vollständig mit der Definition des Begriffs „Kompetenz“ in Anhang I übereinstimmt. Es sollte daher eine Klarstellung bezüglich des Kompetenz-Deskriptors vorgenommen werden.
4. Bei der Durchführung des Referenzierungsprozesses haben sich die Länder auf die gemeinsamen Grundsätze für die Qualitätssicherung gestützt. Obwohl diese Grundsätze ihrer Bestimmung gemäß nur für die Qualifikationen der Berufsausbildung und der Hochschulbildung gelten, sind sie natürlich auch für andere Qualifikationen relevant. Es sollte explizit darauf hingewiesen werden, dass diese Grundsätze für alle Qualifikationsniveaus und alle Arten von Qualifikationen Orientierungshilfe bieten können.
5. Einige Themen, die auf europäischer Ebene ausführlicher erörtert wurden, betreffen die Qualifikationen der EQR-Niveaus 2 und 3 – Abschlussqualifikationen der Pflichtschulbildung – sowie der EQR-Niveaus 3 bis 5 – darunter Schulabschlüsse, die Zugang zur Hochschulbildung verschaffen, und Meisterabschlüsse.

Dem Lissabonner Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich zufolge sind Schulabschlüsse, die zur Hochschulbildung berechtigen, weitgehend gleichwertig und ermöglichen überall in Europa und anderen Teilen der Welt den Zugang zur Hochschulbildung. Die Verknüpfung dieser Qualifikationen mit unterschiedlichen EQR-Niveaus suggeriert Unterschiede hinsichtlich des Niveaus der erzielten Lernergebnisse, was die Mobilität von Schulabgängern, die in einem anderen Land studieren möchten, behindern kann.

In einigen Fällen unterscheiden sich nationale Qualifikationen mit demselben Namen/derselben Bezeichnung hinsichtlich ihres Inhalts und ihrer Komplexität. In anderen Fällen haben Länder unterschiedliche Vorstellungen davon, welchem EQR-Niveau Lernergebnisse am besten zugeordnet werden. Diese Unterschiede, so berechtigt sie sein mögen, werden von Menschen, die von der Ähnlichkeit der Bezeichnung einer Qualifikation auf die Ähnlichkeit der Qualifikation schließen, nicht verstanden werden. Auf europäischer Ebene sollte daher im Rahmen des Informationsaustausches und bei der Erstellung von Leitlinien weiterhin darauf hingewirkt werden, dass Referenzierungsentscheidungen verständlich und vertrauenswürdig sind.

6. Die Gestaltung des EQR ist mit dem Qualifikationsrahmen für den europäischen Hochschulraum (QF-EHEA) vollständig vereinbar. Die Kohärenz der Umsetzung ist insbesondere dadurch gewährleistet, dass der Europarat an den Sitzungen der

beratenden Gruppe und der nationalen Koordinierungsstellen und die Kommission an den QF-EHEA-Sitzungen teilnimmt. Aufgrund dieser Kohärenz war es für die meisten Länder möglich, ihre EQR-Referenzierung und ihre QF-EHEA-Selbstzertifizierung in einem Schritt durchzuführen und einen einzigen Bericht vorzulegen, in dem auf die Kriterien beider Prozesse eingegangen wird. Auch mehrere der nicht am EQR beteiligten Bologna-Staaten haben nationale Qualifikationsrahmen für das lebenslange Lernen auf der Basis von Lernergebnissen entwickelt. Es wäre nützlich, die Meinungen der Länder zum Mehrwert dieser zwei übergeordneten europäischen Qualifikationsrahmen zu bewerten.

2.4 Der EQR als zentrales Instrument für die Anerkennung von Qualifikationen und die Sicherstellung der Transparenz

Der EQR erfasst alle Arten und Niveaus von Qualifikationen. Die Kohärenz des EQR mit anderen europäischen Strategien und Instrumenten zur Verbesserung der transparenten Beschreibung von Kompetenzen und Qualifikationen⁵ (wie zum Beispiel QF-EHEA, Europass, ECTS, ECVET, die Richtlinie 2005/36, ESCO und die Validierung informellen und nichtformalen Lernens) ist wie auch seine Kohärenz mit den Referenzrahmen und den Grundsätzen für die Qualitätssicherung (EQAVET und ESG) von fundamentaler Bedeutung für die Wirksamkeit und den Erfolg dieser Bestrebungen. All diese Initiativen unterstützen die Mobilität der Bürger und fördern das lebenslange Lernen, und manche nutzen auch den Lernergebnisansatz.

Der EQR und die europäischen Systeme zur Anrechnung und Akkumulierung von Studienleistungen an Hochschulen und bei der Berufsausbildung, ECTS und ECVET, stimmen zwar in ihren Grundsätzen überein, doch sind sie in ihrer praktischen Umsetzung noch nicht vollständig aneinander angeglichen. Das ECTS wird in etwa 75 % der Studiengänge angewendet. Tatsächlich werden die meisten Studienprogramme heute in Bezug auf die angestrebten Lernergebnisse beschrieben; die Herausforderung besteht jedoch darin, die Lernergebnisse auch in die Konzeption und die Bewertung der Programme einzubeziehen. Die gegenwärtige Überprüfung des ECTS-Leitfadens wird diesbezüglich weitere Orientierungshilfe auf europäischer Ebene bieten. Das ECVET ist vollständig auf Lernergebnisse ausgerichtet, doch befindet sich dieses System noch in einem frühen Stadium der Umsetzung.

Die gemeinsamen Grundsätze des EQR für die Qualitätssicherung sind mit den Europäischen Normen und Leitlinien für die Qualitätssicherung (ESG) und dem EQAVET weitgehend vereinbar. Die allen drei Instrumenten zugrunde liegenden Grundsätze beziehen sich jedoch nur allgemein auf die Qualitätssicherung in der allgemeinen und beruflichen Bildung und bieten keine spezifischen Erläuterungen zur Sicherung der Qualität des auf Lernergebnissen beruhenden Ansatzes sowie der auf Lernergebnissen beruhenden Qualifikationen und Qualifikationsrahmen. Die laufenden Bewertungen des EQR und des EQAVET sowie die Überprüfung der ESG sollten genutzt werden, um zu ermitteln, in welchen Bereichen weitere Synergien zwischen den europäischen Qualifikationsrahmen und den Regelungen zur Qualitätssicherung erzielt werden können.

Der EQR steht in Einklang mit dem Lissabonner Übereinkommen⁶, das die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich und den Zugang zur Hochschulbildung in Europa

⁵ http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/mobility_de.htm.

⁶ ETS 165 — Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region vom 11. April 1997.

erleichtert. Der im Juni 2013 angenommene Text zur Verwendung von Qualifikationsrahmen bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen, der das Lissabonner Übereinkommen ergänzt, unterstützt engere Verknüpfungen zwischen den Qualifikationsrahmen und der Anerkennung von Qualifikationen zum Zweck der Weiterbildung. In den Anerkennungsverfahren auf institutioneller Ebene werden die Qualifikationsrahmen und die größere Transparenz, die durch die europäischen Referenzrahmen geschaffen wird, jedoch selten zur Kenntnis genommen.

Ein geringeres Maß an Kohärenz besteht mit der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Die Richtlinie sieht fünf Qualifikationsniveaus vor und verknüpft die Anerkennung von Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt mit Input-Kriterien wie etwa der Dauer des Ausbildungsgangs, während der EQR auf acht Qualifikationsniveaus beruht, die sich an Lernergebnissen orientieren. Dies hat zu Unsicherheit unter den Betroffenen geführt. Die neue Richtlinie⁷ sieht aus diesem Grund Synergien mit dem EQR vor. Sie behält zwar das fünfstufige Input-System bei, doch bietet sie die Möglichkeit, „gemeinsame Ausbildungsrahmen“ festzulegen, die es den Ländern erlauben, sich auf Mindestniveaus von Kenntnissen, Fertigkeiten und Kompetenzen zu verständigen, die an die EQR-Niveaus anknüpfen. Auf diese Weise werden die Länder in die Lage versetzt, Berufsqualifikationen automatisch anzuerkennen.

Die Empfehlung sieht eine enge Verknüpfung mit dem Europass-Rahmen vor. So sollten die Zusatzdokumente zum Europass auf das entsprechende EQR-Niveau verweisen. Dies ist jedoch aufgrund der begrenzten Umsetzung des zweiten EQR-Etappenziels nur selten der Fall.

Schließlich bestehen enge Verknüpfungen zwischen der Entwicklung der europäischen Klassifizierung für Fähigkeiten/Kompetenzen, Qualifikationen und Berufe (ESCO) und dem EQR. Qualifikationen, die mit dem EQR verknüpft sind, werden indirekt auch in die ESCO-Klassifikation aufgenommen. Dies geschieht über das EQR-Portal, das mit den nationalen Qualifikationsdatenbanken verlinkt wird. Internationale Qualifikationen, die nicht in den NQR enthalten sind, werden direkt in die ESCO-Klassifizierung aufgenommen. Der im Rahmen des EQR und der ESCO-Klassifizierung verwendete Lernergebnisansatz sollte koordiniert werden.

2.5 Lenkung

Die Entwicklung des EQR wird von der beratenden Gruppe und den nationalen Koordinierungsstellen gelenkt (Abschnitt 2.1).

Die beratende Gruppe setzt sich zusammen aus Vertretern

- der 36 teilnehmenden Länder (28 Mitgliedstaaten, fünf Kandidatenländer, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz);
- der europäischen Sozialpartner (EGB, BusinessEurope, UEAPME, CEEP);
- europäischer Dachorganisationen, die Qualifikationen verleihen (Eurochambres, EUCIS-LLL, EUA), und
- anderer Betroffener (öffentliche Arbeitsvermittlungsstellen, European Students' Union, Europäisches Freiwilligenzentrum, Europäisches Jugendforum).

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011PC0883:DE:NOT>

Zur Sicherstellung der Kohärenz zwischen dem EQR und dem QF-EHEA beteiligt sich der Europarat an der Arbeit der beratenden Gruppe.

Das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop) und die Europäische Stiftung für Berufsbildung (ETF) unterstützen die beratende Gruppe.

Die beratende Gruppe erstellt wirksame Leitlinien für die nationalen Referenzierungsprozesse und trägt zum Aufbau von Vertrauen und gegenseitigem Verständnis unter den teilnehmenden Ländern bei. Ihr Mandat wurde im Jahr 2012 auf die Überwachung der Umsetzung der Empfehlung des Rates zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens ausgeweitet.⁸ Auf diese Weise sollen die Verknüpfungen zwischen den Qualifikationsrahmen und den in den meisten Ländern noch zu entwickelnden Validierungsregelungen weiter gestärkt werden.

Nationale Koordinierungsstellen wurden in 36 Ländern eingerichtet. Sie sind in unterschiedliche institutionelle Einrichtungen eingebettet, wie zum Beispiel Ministerien, nationale Agenturen, nationale Qualifizierungsbehörden, Einrichtungen der Bildungsforschung und Bildungsinformationszentren. Ihre Wirksamkeit hängt in erheblichem Maße davon ab, wie eng sie auf nationaler Ebene in die Lenkung des NQR/EQR-Referenzierungsprozesses eingebunden sind. Die Tätigkeit der nationalen Koordinierungsstellen ist vorrangig auf die Kommunikation mit den Betroffenen ausgerichtet; die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern fällt ihnen dagegen oftmals schwer. Es mangelt ihnen außerdem an Erfahrung im Bereich der Kommunikation mit der allgemeinen Öffentlichkeit. Die nationalen Behörden sollten prüfen, wie die nationalen Koordinierungsstellen ihre Kommunikation mit einer Vielzahl von Akteuren verbessern können, und sie sollten Kommunikationsstrategien entwickeln.

Obwohl die nationalen Koordinierungsstellen in den vergangenen drei Jahren aufgrund von anfänglichen Organisationsschwierigkeiten und Änderungen bei den Referenzierungszeitplänen nur etwa 75 % des ihnen zur Verfügung stehenden Budgets ausgeschöpft haben, werden ihre Tätigkeiten als entscheidend für die Umsetzung des EQR auf nationaler Ebene angesehen.

Das EQR-Portal informiert über den EQR und die Ergebnisse der nationalen Referenzierungsprozesse. Es ermöglicht einen Vergleich nationaler Qualifikationsniveaus mit dem EQR und die Suche nach Qualifikationen. Die Vergleichsfunktion stellt Informationen über neun der zwanzig Länder zur Verfügung, die ihren Referenzierungsprozess bereits abgeschlossen haben. Die Suche nach einzelnen Qualifikationen wird erst ab Ende 2013 möglich sein. Eine wesentliche Herausforderung besteht darin, dass nationale Qualifikationsdatenbanken noch nicht in allen Ländern zur Verfügung stehen und bestehende Datenbanken nicht alle Qualifikationen der NQR erfassen. Damit das Portal sein Potenzial voll ausschöpfen kann, muss sich eine kritische Mehrheit von Ländern an ihm beteiligen.

2.6. Wirkung und Nachhaltigkeit

Obwohl es keine Statistiken zur Wirkung des EQR auf das lebenslange Lernen und die Mobilität gibt und seine Umsetzung noch in den Anfängen steckt, stellt die Hinwendung zu einem auf Lernergebnissen beruhenden Ansatz gleichwohl eine wichtige Errungenschaft dar. Sie hat den Weg gebahnt für flexiblere Lernwege und die Validierung nichtformalen und informellen Lernens.

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:398:0001:0005:DE:PDF>

Die Wirkung des EQR reicht über die 36 teilnehmenden Länder hinaus. Mehrere Partnerschaftsländer der EU haben EQR-Konzepte für eigene nationale und regionale Entwicklungen übernommen, und auch Länder aus anderen Teilen der Welt suchen den Dialog über den EQR.

In Anbetracht des hohen politischen Engagements für den EQR könnte das gemeinsame Referenzinstrument auch ohne finanzielle Unterstützung durch die EU weitergeführt werden; die Betroffenen halten eine starke Koordinierung auf EU-Ebene im Interesse einer kohärenten und transparenten Umsetzung jedoch für unabdingbar.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Feststellungen bestätigen, dass der EQR als Referenzpunkt für die Entwicklung von Qualifikationsrahmen, die Einführung des Lernergebnisansatzes und die Förderung der Anerkennung und Transparenz von Fähigkeiten und Kompetenzen allgemein anerkannt ist. In einem künftigen Europäischen Raum der Kompetenzen und Qualifikationen könnte ihm zentrale Bedeutung zukommen. Verzögerungen bei der Umsetzung haben jedoch deutlich gemacht, dass dringender Handlungsbedarf besteht. Die EU sollte es Lernenden und Arbeitnehmern ermöglichen, ihre Kompetenzen sichtbarer zu machen, unabhängig davon, in welcher Lernumgebung diese erworben wurden. Sie muss dafür sorgen, dass der EQR schnellstmöglich in vollem Umfang einsatzbereit ist.

Gestützt auf die Ergebnisse der Bewertung empfiehlt die Kommission die Erwägung der folgenden Maßnahmen zur Verbesserung der Relevanz, der Effektivität und der Wirkung des EQR:

Beschleunigung der EQR-Referenzierung und der Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen

Alle Länder sollten aussagekräftige NQR entwickeln, die von den Betroffenen verstanden und genutzt werden. Sie sollten sich dazu auf nationale Konsultationen stützen, einen breiten Konsens darüber herstellen, wie die nationalen Qualifikationsniveaus dem EQR zugeordnet werden und darauf hinarbeiten, ihren ersten Referenzierungsbericht bis 2014 fertigzustellen.

Auf nationaler und europäischer Ebene Stärkung der Rolle und der Wirkung von Qualifikationsrahmen, die auf Lernergebnissen beruhen

Die Regierungen sollten sich dazu verpflichten, den Lernergebnisansatz in allen Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung zu verwenden, und zu diesem Zweck umfassende NQR einführen, die sowohl innerhalb als auch außerhalb traditioneller formaler Bildungs- und Ausbildungssysteme erworbene Qualifikationen umfassen. Die NQR sollten in die allgemeine Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik integriert sein. Auf europäischer Ebene sollte der Kompetenz-Deskriptor in den Anhängen I und II der Empfehlung klarer gefasst werden.

Verbesserung der Transparenz und Kohärenz der EQR-Referenzierung unter Berücksichtigung der Veränderlichkeit von Qualifikationssystemen

Die Referenzierung sollte als ein kontinuierlicher Prozess betrachtet werden und sich nicht auf die Vorlage eines einzelnen Referenzierungsberichts beschränken. Die beratende Gruppe sollte Leitlinien für die Kriterien 3 und 4 erstellen und eine umfassende Strategie für die

künftige Weiterverfolgung von Referenzierungsberichten ausarbeiten. Diese sollte eine intensivere Überwachung der Länder daraufhin umfassen, wie sie die Anmerkungen der beratenden Gruppe zu den nationalen Referenzierungsberichten berücksichtigen, und auch die uneinheitlichen Vorgehensweisen der Länder bei der Referenzierung thematisieren. Die beratende Gruppe sollte außerdem die Kommunikation unter den Betroffenen zu Problemen bei der Referenzierung unterstützen

Stärkung der Verknüpfung zwischen Europäischen Qualitätssicherungs- und Qualifikationsrahmen

Die gemeinsamen Grundsätze des EQR für die Qualitätssicherung, das EQAVET und die ESG sollten im Hinblick auf die Entwicklung kohärenter Qualitätssicherungsprinzipien für das lebenslange Lernen kohärenter gestaltet werden und den auf Lernergebnissen beruhenden Ansatz unterstützen. Über stärkeres Vertrauen in Qualifikationen, Qualifikationsrahmen und die EQR-Referenzierung hinaus könnte dies auch zu mehr Vertrauen und einer stärkeren Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung führen.

Verbesserung der Kommunikation über den EQR, um Lernende, Arbeitnehmer und andere Betroffene besser zu erreichen und sie über die Vorteile des EQR zu informieren

Nach der Verknüpfung ihrer Qualifikationen mit dem EQR sollten die Länder sicherstellen, dass alle neuen Qualifikationsbescheinigungen, Diplome und Europass-Zusatzdokumente einen Verweis auf das jeweilige EQR-Niveau enthalten. Die Länder sollten nationale Qualifikationsdatenbanken/-Register einrichten und diese mit dem EQR-Portal verbinden. Das EQR-Portal sollte mit dem Europäischen Portal für Lernangebote (Ploteus) und ESCO verknüpft werden. Die Kommission wird prüfen, wie Webinstrumente genutzt werden können, um Lernenden, Arbeitnehmern und anderen Beteiligten kompetenzorientierte Dienste zur Förderung der Mobilität, des lebenslangen Lernens und der Beschäftigungsfähigkeit anzubieten.

Bessere Nutzung des EQR in den Strategien und Instrumenten für Mobilität und lebenslanges Lernen

Der EQR kann als zentrales Bindeglied dienen, auf das sich andere europäische Strategien und Instrumente, etwa zur Übertragung und Anerkennung von Studien- und Ausbildungsleistungen, beziehen. Auf Lernergebnissen beruhende Qualifikationsrahmen und Anrechnungssysteme ermöglichen flexiblere individuelle Lernwege in verschiedenen Bildungseinrichtungen, Sektoren und Ländern. Die Kommission, die Mitgliedstaaten und die Betroffenen sollten die Verknüpfungen zwischen dem EQR und europäischen Systemen zur Anrechnung von Studien- und Ausbildungsleistungen stärken und erläutern. Die Länder sollten dafür sorgen, dass der EQR zunehmend als zusätzliche Informationsquelle genutzt wird, wenn die zuständigen Behörden die Anerkennung von Qualifikationen prüfen, die in anderen Mitgliedstaaten im Rahmen der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und in ET-2020-Ländern im Rahmen des Lissabonner Übereinkommens über die Anerkennung von Hochschulqualifikationen erteilt wurde.

Erläuterung der Bedeutung des EQR in Bezug auf internationale Qualifikationen und für Länder und Regionen außerhalb Europas

Der EQR wird zunehmend als ein Referenzpunkt für den Vergleich von Qualifikationen genutzt. Der derzeitige Referenzierungsprozess und die für ihn geltenden Kriterien sollten sicherstellen, dass der EQR alle Arten von Qualifikationen, auch internationale Qualifikationen, erfasst. Ferner sollte ermittelt werden, auf welche Weise der EQR den Vergleich und die Anerkennung von Qualifikationen unterstützen könnte, die außerhalb Europas erworben wurden.

Weiterentwicklung des EQR, um ihn besser an die derzeitigen Entwicklungen im Bereich des Online-Lernens und der internationalen Qualifikationen anzupassen

Der EQR sollte sowohl internationale Qualifikationen als auch Qualifikationen abdecken, die in unterschiedlichen Ländern abgeschlossene Lernmodule umfassen oder Präsenzunterricht mit Online-Lernen kombinieren. Der EQR kann nur dann zu einem wirklich umfassenden Rahmen werden, wenn er sich an diese neuen Entwicklungen anpasst und er langfristig in der Lage ist, mit den Veränderungen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung Schritt zu halten.

In der Mitteilung der Kommission „Neue Denkansätze in der Bildung“ wurde die Bedeutung der Bildung für Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung betont. Einer der Vorschläge der Mitteilung betrifft die Durchführung von Arbeiten zur Sondierung weiterer Synergien zwischen europäischen Instrumenten für die Transparenz und die Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen. Dadurch soll ein Europäischer Raum der Kompetenzen und Qualifikationen geschaffen werden, in dem sich die Bürger frei bewegen können und in dem ihre Kompetenzen und Qualifikationen zum Zweck weiteren Lernens rasch anerkannt bzw. von Arbeitgebern angemessen verstanden werden.

Die Kommission wird die in diesem Bericht vorgelegten Schlussfolgerungen mit den jeweiligen Betroffenen erörtern, unter anderem im Rahmen der im Winter 2013/2014 stattfindenden öffentlichen Diskussion über den Europäischen Raum der Kompetenzen und Qualifikationen. Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen dieser Diskussion und einer Folgenabschätzung kann die Kommission erwägen, eine Überarbeitung der derzeitigen Rechtsgrundlage für den EQR — Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 (2008/C 111/01) — vorzuschlagen.