

Lorenz Lassnigg

Qualifikationsrahmen: politischer Hype zur Ablenkung von Wesentlichem?

Abstract

Die Politik mittels Qualifikationsrahmen (QR) ist mit starken Versprechungen oder Befürchtungen verbunden. Im Beitrag wird erstens das Wirkmodell des QR untersucht und zweitens werden einige Erwartungen dekonstruiert. Es wird gezeigt, dass das Wirkmodell für den QR die Verhältnisse in den komplexen Interdependenzen zwischen Bildung und Beschäftigung allzu sehr vereinfacht. Die Erwartungen in die Auslösung einer positiv (Panakeia) oder negativ (Pandora) eingeschätzten kausalen Veränderungsdynamik durch lernergebnisorientierte Qualifikationsrahmen erweisen sich bei näherer Betrachtung als unhaltbar, und es bleibt eine gewisse unterstützende Funktion als Transparenzinstrument. Damit stellt sich aber die Frage, ob dies den hohen Grad an politischer Energie und Aufmerksamkeit rechtfertigt. Wenn das lebensbegleitende Lernen gefördert werden soll, dann muss das substantiell geschehen, ein QR kann das möglicherweise unterstützen. Aufgrund des formalen, abstrakten und kostengünstigen Charakters ist die QR-Politik aber gut geeignet, den Anschein von Lösungskompetenz zu demonstrieren und aufgrund ihrer Komplexität ist sie auch gut geeignet politische Energien der beteiligten Akteurinnen zu absorbieren.

Die Politik mittels Qualifikationsrahmen (QR) ist mit starken Versprechungen oder Befürchtungen verbunden. Es wird versprochen das lebensbegleitende Lernen durch bessere Koordination zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage zu fördern. Durch lernergebnisorientierte Formulierung der Qualifikationen werde die Transparenz der enthaltenen Kompetenzen gesichert, dass ‚drin ist was drauf steht‘. Durch diese Information über die Inhalte könnten die Qualifikationen von den Ausbildungsgängen entkoppelt werden und es würden die Gewichte zwischen den verschiedenen Akteurinnen neu geordnet: Schwächung der Bildungsanbieterinnen, Stärkung der Lernenden und der Arbeitgeberinnen. Es wird befürchtet, dass aus einer Zerlegung komplexerer Qualifikationsprofile in kleine Portionen (‚Credits‘) eine Reduktion der vorhandenen Kompetenzen resultieren müsse. Holistische professionelle Profile wie das Berufskonzept würden in additive Ansammlungen von ‚Skills‘ verwandelt, wichtige, aber schwer objektivierbare Kompetenzen gingen verloren. Die berufsfachlichen Märkte würden in neoliberale Skills Märkte verwandelt, mit einer Re-Taylorisierung der Arbeitsorganisation.

Beide Positionen, die hier holzschnittartig gegenübergestellt sind, nehmen an, dass durch die lernergebnisorientierte Formulierung der Qualifikationen eine kausale Veränderungsdynamik ausgelöst werde. Diese kausale Dynamik wird im vorliegenden Beitrag in Frage gestellt. Die These ist, dass die Politik mit QR nicht eigendynamisch wirkt, sondern nur als Ergänzung von substantieller Politik wirksam werden kann. Wenn das lebensbegleitende Lernen gefördert werden soll, dann muss das substantiell geschehen, ein QR kann das möglicherweise unterstützen. Aufgrund des formalen, abstrakten und kostengünstigen Charakters ist die QR-Politik aber gut geeignet, den Anschein von Lösungskompetenz zu demonstrieren und aufgrund ihrer Komplexität ist sie auch gut geeignet politische Energien der beteiligten Akteurinnen zu absorbieren.

Im Folgenden wird erstens das Wirkmodell des QR untersucht und zweitens werden einige Erwartungen dekonstruiert (Vgl. Lassnigg 2012).

1. Das Wirkmodell des QR und seine Kontextualisierung in Bildung und Beschäftigung

(a) Das Dreieck aus Lernergebnissen und Qualifikationsrahmen

Abbildung 1 schematisiert und kontextualisiert das Wirkmodell des lernergebnisorientierten QR und zeigt die Problempunkte. Nach dem Wirkmodell des QR werden die im Qualifikationssystem formalisierten Qualifikationen durch die lernergebnisorientierung auf

die ‚tatsächlich‘ enthaltenen Lernergebnisse zurückgeführt. Diese Lernergebnisse sind die Einheiten, die im Bildungswesen produziert und in der Beschäftigung verwendet werden. Da diese beiden Sub-Systemen gemeinsam sind, überbrückt ein darauf aufbauender QR die beiden Bereiche. Unterstützt durch Kommunikationssysteme zwischen den Akteurinnen soll ein Rückkoppelungsmechanismus zwischen Beschäftigung und Bildung vermitteln und die Kluft zwischen diesen Bereichen überbrücken (durch das Dreieck symbolisiert).

Schaut man jedoch näher in die hinter dem Dreieck liegenden Kontexte, wird deutlich, dass eine Reihe von Abstraktionen und Vereinfachungen das erwartete Wirkmodell in Frage stellen. Folgende Aspekte sind wesentlich:

- *Aggregationsproblem*: Die Lernergebnisse sind auf der Mikro-Ebene in den Lehr-Lernprozessen und den Arbeitsaufgaben angesiedelt. Es braucht Aggregationsprozesse, um die unübersehbare Vielfältigkeit in überschaubare symbolische Formen zu bringen. Im Bildungswesen sind die Lehr-Lern-Prozesse in Lehrveranstaltungen, Kurse, Programme, Sektoren eingebettet, in der Beschäftigung gibt es vielfältige Formen, von der konkreten Arbeitsorganisation in den Unternehmen bis zu den beruflichen Kategorien und Standards. Das Wirkmodell im skizzierten Dreieck funktioniert nur, wenn die Lernergebnisse auf beiden Seiten in den symbolischen Formen zum Ausdruck gebracht werden können, wenn tatsächlich demonstriert werden kann, dass ‚draufsteht, was drin ist‘. Gerade dies ist jedoch zu bezweifeln und wird auch bezweifelt. Michael Young und Stephanie Allais (2011, S.5) drücken es so aus: „A qualification can only ever be a proxy; it can never summarize all that the holder knows, all that is required to undertake a task or to be accepted as a ‘qualified’ member of an occupation.“ Von der Seite der Bildung bringen Trevor Hussey und Patrick Smith (2008, S. 107) das Problem der Aggregation folgendermaßen auf den Punkt: “[...] learning outcomes used in individual teaching events (1) are the most useful [...]. Learning outcomes specified for modules or short courses (2) state little more than a list of contents; they cannot be stated precisely and have limitations in guiding assessment. Learning outcomes specified for whole degree programmes (3) is a misuse of the term ‘learning outcome’”.

- *Asymmetrie zwischen Bildung und Beschäftigung durch Weiterlernen nach der Erstausbildung*: In den beobachtbaren Kompetenzen während der Berufsausübung ist notwendigerweise Lernen enthalten, das nach Beendigung der Erstausbildung stattgefunden hat. Daher ist auch bei genauester Messung eine direkte Übersetzung der in der Berufsausübung erforderlichen Lernergebnisse in die Erstausbildung nicht möglich und es stehen sich in Bildung und Beschäftigung unterschiedliche Arten von Lernergebnissen

gegenüber: die initialen aus der Erstausbildung und die Kombination von initialen und laufenden Lernergebnissen in der Beschäftigung. Es muss immer eine Konstruktion dessen stattfinden, was im Bildungswesen als notwendig und vermittelbar angesehen wird, die jenseits der empirischen Beobachtbarkeit liegt; die Überbrückung muss trotz des Übersetzungsaufwandes im QR wieder hypothetisch durchgeführt werden. Das Lernen in der Erfahrung ist letztlich nicht hintergebar.

2. Problematische Erwartungen zur QR-Politik

In Abbildung 1 werden einige weitere Probleme lokalisiert und durch Buchstaben gekennzeichnet, die in diesem Abschnitt skizziert werden.

(b) Verbesserung des Lernens in der Erstausbildung

Wenn die angestrebten Ergebnisse für die Beteiligten transparent sind, wird eine steigende Wirksamkeit des Lehrens und Lernens angenommen. In diesem Sinne soll der QR – analog zu den Wirkungen von Lernstandards – als Instrument zur Steuerung des Lernens wirken, und andere Instrumente (Lehrpläne, Curricula, etc.) ergänzen oder ablösen. Die Verfügung über eine dem QR zugeordnete Qualifikation bedeutet die tatsächliche Beherrschung der ausgewiesenen Lernergebnisse. Damit müssen diese gemessen werden (können), was kein triviales Unterfangen darstellt, und diese Messung der Ergebnisse soll auf die Lehr-Lernprozesse zurückwirken. Empirisch ist gestützt, dass mit objektivierten Messungen bessere Leistungsergebnisse einhergehen. Es ist jedoch umstritten, ob dies auf kausalem Wege passiert. Die pädagogische Forschung weist die Kausalität zurück und demonstriert, dass durch den QR, wie auch durch Standards *per se* keine Verbesserung des Lehrens und Lernens zu erwarten ist, diese dadurch aber unterstützt werden könnte. (vgl. z.B. Oelkers/Reusser 2008).

(c) Integration der Teilbereiche des Bildungswesens

Die Bildungssysteme sind vielfältig horizontal und vertikal gegliedert, und es bestehen Barrieren zwischen den Teilbereichen. Ein QR setzt diese Bereiche in eine explizite Beziehung zueinander. Dies kann in unterschiedlichen Formen geschehen, entweder nur beschreibend (QR als Übersetzungs- oder Transparenzinstrument), oder auch regulierend

bzw. verändernd (QR als Reforminstrument). Z.B. kann durch Übergangs- und Zugangsregelungen eine verstärkte Integration im Sinne verbesserter Bildungspfade im lebensbegleitenden Lernen angestrebt werden. Diese auf den ersten Blick vielleicht verführerische Idee erweist sich auf den zweiten Blick als nicht praktikabel. Die Klüfte und Barrieren (z.B. zwischen Berufs- und Allgemeinbildung, oder beim Zugang in das Hochschulwesen) bestehen nicht akzidentell oder zufällig, und sie sind auch nicht in erster Linie ein Informationsproblem. Vielmehr sind die Bildungssysteme immer stark mit den sozialen Strukturen und Unterscheidungen verwoben, und diese Zusammenhänge werden politisch gestützt. Daher ist es unwahrscheinlich, dass die eher ‚technische‘ QR-Politik als Hebel für die Herstellung eines politischen Konsensus über Systemreformen genutzt werden kann. Eher kann dieser Anspruch umgekehrt die Entwicklung eines QR als Transparenzinstrument verhindern. Bis zu einem gewissen Grad kann hier die Sichtbarmachung struktureller Verwerfungen möglicherweise gewisse politische Anstöße geben. Eine Eigendynamik ist aber unwahrscheinlich.

(d) Komplexitätsgrad der Beschäftigungsprofile

Da die Aggregation der Aufgaben zu Beschäftigungsprofilen sehr unterschiedlich gestaltet werden kann, entstehen sehr unterschiedliche Konfigurationen von Lernergebnissen, die in unterschiedlichen beruflichen Strukturen und Unternehmenspraktiken zum Ausdruck kommen. Hier ist es fraglich, inwieweit die Konzepte von QR in der Lage sind, Vergleichbarkeit über diese Unterschiede hinweg herzustellen (Brockmann, Clarke, Winch 2008).

(e) Beziehung Bildung-Qualifikation-Beschäftigung?

Hier wird das Ideal postuliert, dass die Nachfrageprofile (z.B. Berufe) in der Beschäftigung entstehen und dann in Angebotsprofile im Bildungswesen übersetzt werden sollen. Wenn man die skizzierten Aggregationsprobleme berücksichtigt, so ist es schwierig zu fassen, wo die Berufe entstehen. Es kann eine symbolisch-funktionale Umkehrung der Beziehung (‚reversal of the relationship‘) von Angebot und Nachfrage eintreten, wie dies Annie Boudier et al. (2009) postulieren: Die Qualifikationen von der Angebotsseite können die Nachfrageseite strukturieren; in diesem Fall würde eine strikte Lernergebnisorientierung und

die Entkoppelung der Qualifikationen von den Ausbildungsgängen die Strukturierungen zerstören, mit fraglichem Ersatz.

(f) Eigenlogik der Arbeitsmarktstrukturen

Aufgrund der endemischen Informationsprobleme in den Transaktionen zwischen Arbeitsangebot und –nachfrage bilden sich spezifische Arbeitsmarktstrukturen und –praktiken heraus, die diese Probleme auf ihre Weise lösen und einen besseren oder schlechteren Ausgleich herbeiführen (vgl. Blaug 1993). Es ist sehr fraglich, ob und inwieweit ein neues symbolisches Instrument wie der QR in diesen etablierten Umgebungen und Praktiken wirkt.

(g) Spiegelung oder Transformierung?

Es ist fraglich, inwieweit der QR in der Lage ist, Rückkoppelungen zwischen Beschäftigung und Bildung zu fördern. In der Praxis werden v.a. die Erstausbildungssysteme in Begriffen des QR abgebildet. Der Europäische Qualifikationsrahmen scheint einen eingebauten Widerspruch zu enthalten. Einerseits sollen die Zuordnungen empirisch gestützt sein; andererseits enthalten v.a. die Deskriptoren der Kompetenzen auf den höheren ‚Levels‘ Kriterien, die in der Erstausbildung kaum zu erzielen sind, was die empirische Stützung wiederum kompromittiert. Wenn eine Transformierung angestrebt ist, so wird das weiter oben angesprochene Problem der zwei Arten von Qualifikationen und Kompetenzen schlagend, das eine empirisch gestützte Transformierung erschwert. Es bleibt also die Transparenzfunktion.

(h) Soziale Reproduktion durch Levels

Ein starkes Argument für die Dynamik des QR besteht darin, dass die Gesamtarchitektur der Bildungsgänge expliziert wird, und dadurch auch die Anforderungen und Barrieren klarer werden. Dadurch würde die Durchlässigkeit befördert. Die Literatur zur sozialen Reproduktion zeigt hier jedoch eher, dass es sich nicht um Informationsprobleme handelt, sondern dass die Unterscheidungen gerade darauf beruhen, dass ‚die Leute wissen, was für sie gut ist‘. Die starke Betonung der ‚Levels‘ kann also als Signal in beide Richtungen interpretiert werden, die Barrieren zu übersteigen oder sie zu beachten.

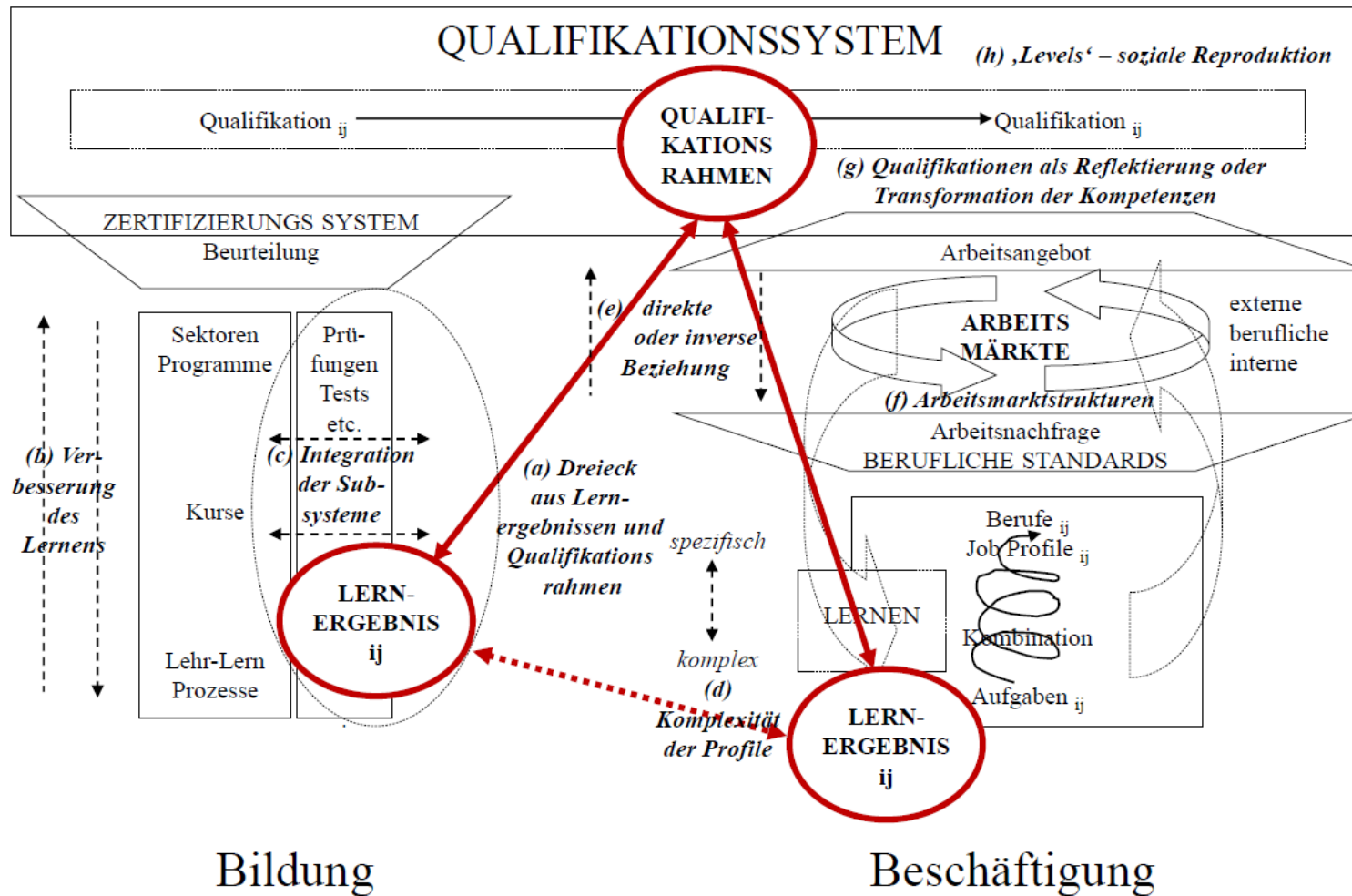
3. Schlussfolgerungen

Es wurde gezeigt, dass das Wirkmodell für den QR die Verhältnisse in den komplexen Interdependenzen zwischen Bildung und Beschäftigung allzu sehr vereinfacht. Die Erwartungen in die Auslösung einer positiv (Panakeia) oder negativ (Pandora) eingeschätzten kausalen Veränderungsdynamik durch lernergebnisorientierte Qualifikationsrahmen erweisen sich bei näherer Betrachtung als unhaltbar, und es bleibt eine gewisse unterstützende Funktion als Transparenzinstrument. Dies wirft aber die Frage auf, ob dies den hohen Grad an politischer Energie und Aufmerksamkeit rechtfertigt.

Literatur

- Blaug, M.: Education and the employment contract. *Education Economics* 1, 1: 21–34, 1993.
- Bouder, A. et al.: Legibility of qualifications: an issue as long-standing as Europe. CEDEFOP, 4th report, Vol. 3: 89–140. Luxembourg 2009
- Brockmann, M.; Clarke, L.; Winch, C.: Knowledge, skills, competence: European divergences in vocational education and training (VET). *Oxford Review of Education* 34, 5: 547–567, 2008.
- Hussey, T.; Smith, P.: Learning outcomes. A conceptual analysis. *Teaching in Higher Education* 13, 1, 107–115, 2008.
- Lassnigg, L.: ‘Lost in Translation’: Learning outcomes and the governance of education. *Journal of Education and Work* 25, 3: im Erscheinen 2012.
- Oelkers, J.; Reusser, K.: Qualität entwickeln - Standards sichern - mit Differenz umgehen. Bonn/Berlin 2008.
- Young, M.; Allais, S.: The shift to outcomes based frameworks: Key problems from a critical perspective. *Magazin.erwachsenenbildung.at*, Ausgabe 14, Wien 2011.

Abbildung 1: Das Wirkmodell des Qualifikationsrahmens und seine Probleme



Eigene Darstellung (vgl. auch Lassnigg 2012)