



EU AT

Österreich 2006  
Austria 2006  
Autriche 2006

★ Präsidentschaft der Europäischen Union  
★ Presidency of the European Union  
★ Présidence de L'Union européenne

## Europäischer Qualifikationsrahmen – EQF im Kontext der tertiären Bildung

Analyse auf der Grundlage eines ausgewählten  
Ländervergleichs

### *European Qualifications Framework – EQF in the Context of Tertiary Education*

*Analysis based on a comparison of selected countries*



# Europäischer Qualifikationsrahmen – EQF im Kontext der tertiären Bildung

Analyse auf der Grundlage eines ausgewählten  
Ländervergleichs

*European Qualifications Framework – EQF in the  
Context of Tertiary Education*

*Analysis based on a comparison of selected countries*

Medieninhaber, Herausgeber, Verleger:  
Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, 1014 Wien  
Hergestellt im Eigenverlag

Owner, publisher and editor:  
Federal Ministry of Education, Science and Culture, 1014 Vienna

© 2006

## Inhaltsverzeichnis

### *Table of Contents*

Vorwort	7
<i>Preface</i>	35
1. Einleitung	9
<i>Introduction</i>	37
2. EQF – EHR: Gemeinsamkeiten und Unterschiede	10
<i>EQF – EHEA: Common features and differences</i>	38
3. Ländervergleich	14
<i>Country comparison</i>	42
3.1. Deutschland, Dänemark und Irland	14
<i>Germany, Denmark and Ireland</i>	42
3.2. Österreich im Ländervergleich	19
<i>Austria as compared with other Countries</i>	46
3.2.1. Strukturelle Ebene	19
<i>Structural level</i>	46
3.2.2. Entwicklungen in der tertiären Bildung	20
<i>Developments in the field of Higher Education</i>	47
4. Handlungsoptionen	23
<i>Options for action</i>	49
4.1. Strategische Vorgangsweise	23
<i>Strategic approach</i>	50
4.2. Handlungsoptionen auf der Ebene der Institutionen	26
<i>Options for action at the institutional level</i>	53
5. Literatur	57
<i>Literature</i>	57
6. Autorinnen und Autoren	31
<i>Authors</i>	59



# Europäischer Qualifikationsrahmen – EQF im Kontext der tertiären Bildung

Analyse auf der Grundlage eines ausgewählten  
Ländervergleichs



## Vorwort



*Der Europäische Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen (EQR) ist ein Transparenz-, Vergleichs- und Übersetzungsinstrument, das national und sektoral erworbene Qualifikationen europaweit gegenseitig verstehbar machen und damit zu Mobilität und Durchlässigkeit innerhalb und zwischen Bildungssystemen beitragen soll. Voraussetzung dafür ist die Erstellung nationaler Qualifikationsrahmen. Für die meisten Länder ist dies ein mittel- bis längerfristiges Vorhaben, welches im Rahmen des informellen Treffens der Bildungsminister/innen am 16./17. März 2006 in Wien für grundlegend notwendig erachtet wurde. Für die weitere Vorgehensweise wurden drei Punkte festgelegt:*

- *Fortsetzung der Arbeit an der Beschreibung der einzelnen Niveaustufen (Deskriptoren)*
- *Erarbeitung und verbesserte Darstellung des Nutzens des EQR für die Betroffenen (Bürger/innen, Arbeitgeber/innen und Bildungsinstitutionen)*
- *Durchführung einer Testphase für die Erprobung eines EQR über Leonardo da Vinci*

*Die Herausforderungen an nationale Qualifikationsrahmen (NQR) sind länderspezifisch und daher unterschiedlich. Vor dem Hintergrund der wesentlichen Zielsetzungen Europas wie der Vergleichbarkeit der Abschlüsse in Arbeits- und Bildungsmärkten, der Entwicklung des Europäischen Hochschulraumes und der Förderung des Lebenslangen Lernens werden einige der Anforderungen an nationale Qualifikationsrahmen dieselben sein.*

*Österreich hat eine Projektgruppe beauftragt, auf Basis eines eingeschränkten Ländervergleiches die Implikationen des EQR für den tertiären Bildungsbereich zu beleuchten. Es wurden Anforderungen an nationale Qualifikationsrahmen formuliert, mögliche strategische Vorgehensweisen sowie Handlungsoptionen für die unterschiedlichen Systemebenen herausgefiltert. Das vorliegende Dokument ist somit eine gute Arbeitsgrundlage für alle Akteurinnen und Akteure in Bildung, Ausbildung, Arbeitsmarkt, Politik und Verwaltung.*

*Sektionschef Mag. Friedrich Faulhammer  
Generaldirektor für Höhere Bildung*



## 1. Einleitung

Die vorliegende Studie analysiert die Implikationen des vorgesehenen Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) für den Bereich der tertiären Bildung. Ausgangspunkt war der nationale Konsultationsprozess über den EQR in Österreich, in dem die Möglichkeiten der Umsetzung und die Handlungsoptionen für die Institutionen näher untersucht werden sollten. Dabei sollten insbesondere die Zusammenhänge zwischen den im Bologna-Prozess entwickelten Ansätzen für Qualifikationsrahmen im Europäischen Hochschulraum (EHR), und die in diesem Zusammenhang gemachten Erfahrungen mit den neuen Ansätzen im Europäischen Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen (EQR) ausgeleuchtet werden.

In dieser zusammenfassenden Darstellung werden ausgewählte Ergebnisse in einem breiteren Europäischen Rahmen aufbereitet und diskutiert. Dabei wird die Perspektive eingenommen, in welcher Weise andere Länder, die wie Österreich mit der Entwicklung von Nationalen Qualifikationsrahmen (NQRs) am Anfang stehen, von diesen Analysen profitieren könnten. Den folgenden Fragestellungen wurde nachgegangen:

- Was sind die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Vorschlägen im EQR verglichen mit den Erfahrungen im EHR (Abschnitt 2)?
- Was könnte aus Länderbeispielen, die in der Entwicklung von Qualifikationsrahmen bereits weiter fortgeschritten sind, gelernt werden (Abschnitt 3.1)?
- Welche strukturellen Gegebenheiten sind für die Umsetzung dieser Konzepte von wesentlicher Bedeutung (Abschnitt 3.2)?
- Welche Fragen der strategischen Vorgangsweise bei der Umsetzung könnten von Bedeutung sein (Abschnitt 4.1)?
- Welche Handlungsoptionen ergeben sich auf der Ebene der Bildungsinstitutionen in ihrem Zusammenspiel mit dem breiteren Kontext (Abschnitt 4.2)?

In der Studie wird eine Perspektive eingenommen, die die Entwicklung eines nationalen Qualifikationsrahmens in einen engen Zusammenhang mit den Reformpotenzialen dieses Ansatzes stellt. Insbesondere wird die Herausforderung der nachhaltigen Entwicklung des Lebenslangen Lernens betont. Als eine der wesentlichen Botschaften der Studie wird herausgearbeitet, dass auf die Schnittstellen zwischen den Reformpotenzialen im EQR, und den Herausforderungen auf nationaler Ebene ein enger Zusammenhang hergestellt werden sollte, um

diese Potenziale zu nutzen. Auf die effektive Organisation des Prozesses sollte explizites Augenmerk gelegt werden, um die verschiedenen Akteurinnen und Akteure angemessen einzubeziehen.

Die Länderbeispiele werden sehr akzentuiert dargestellt, um eine Grundlage für konzeptive Diskussionen zu bieten. Damit möglicherweise verbundene Übertreibungen oder Verkürzungen in der Betrachtungsweise werden sicher in den folgenden Diskussionen klargestellt werden können. Die Entwicklung in Österreich wurde mittels verschiedener Erhebungsmethoden (Analyse von Dokumenten und Studienplänen, Einbeziehung von Expert/inn/en in Form eines Workshops und vor allem durch Leitfadeninterviews) näher untersucht. Für die internationale und europäische Perspektive haben wir aufschlussreiche Hinweise von Mogens Berg erhalten. Das Projektteam bedankt sich für die wertvollen Beiträge und auch für die unterstützende und kritische Betreuung durch Edith Winkler und den Projektbeirat.

## 2. EQR – EHR: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Die Implikationen des Europäischen Qualifikationsrahmens (*European Qualifications Framework – EQR*, vgl. Europäische Kommission 2005) für die tertiäre Bildung sind wesentlich mitbestimmt durch den Qualifikationsrahmen für den Europäischen Hochschulraum (EHR), der von den Bildungsminister/inne/n in Bergen angenommen wurde (vgl. Bergen Communiqué 2005). Dieser ist im Sinne des Bologna-Prozesses in drei Zyklen abgeschlossener Studienabschnitte untergliedert. Diese Zyklen (Bachelor, Master, Doctor) sind im Wesentlichen mit den EQR-Referenzniveaus der Stufen 6, 7 und 8 konsistent, aber sie unterscheiden sich von den letzteren dadurch, dass sie methodisch aufeinander aufbauen. Auf die formale Festlegung von Eingangsparametern für den ersten Zyklus wird explizit verzichtet, doch für die weiteren Stufen stellt im EHR-Rahmen jeweils der positive Abschluss der vorhergehenden Stufe ein formales Zulassungskriterium dar. Zugleich bieten erreichte Qualifikationsniveaus keine Berechtigungen im Sinne von Zulassungsgarantien für die nächsthöhere Stufe.

Der vorgeschlagene EQR unterscheidet sich vom EHR dadurch, dass von der Logik her bei den Niveaus keine Zugangskriterien vorgesehen sind (obwohl dies nicht unbedingt durchgehalten wird). Die einzelnen Referenzniveaus sollten sich ausschließlich über Lernergebnisse definieren.

In Anbetracht der angestrebten Durchlässigkeit der Bildungssysteme und der Autonomie der Hochschulen bestehen aber auch im EHR Handlungsspielräume. Beispielsweise können auch in diesem Rahmen Systeme der Anerkennung nicht-formal oder informell erworbener Qualifikationen errichtet werden, welche auch Zugänge auf den höheren Stufen für Personen ohne vorherigen formalen Abschluss ermöglichen. Dies ist eine wichtige Frage für nationale Ausgestaltungen.

Sowohl EHR-Rahmen als auch EQR basieren im Kern auf der Beschreibung von Lernergebnissen: Es wird beschrieben, was Lernende nach Durchlaufen eines Programms wissen, verstehen und können sollen. Diese Lernergebnisse werden allerdings in den beiden Ansätzen durch ein jeweils unterschiedliches Deskriptoren-System beschrieben (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Deskriptoren im EHR und EQR

<i>Dublin Deskriptoren (EHR)</i>	<i>EQR-Deskriptoren</i>
Wissen und Verstehen	Kenntnisse
Anwendung von Wissen und Verstehen	Fertigkeiten / Fähigkeiten
Urteilen	Kompetenzen im weiteren Sinne: (i) Selbstständigkeit und Verantwortung (ii) Lernkompetenz (iii) Kommunikationskompetenz und soziale Kompetenz (iv) Fachliche und berufliche Kompetenz
Kommunikative Fähigkeiten	
Lernstrategien	

Von der Bologna Follow-up-Gruppe (BFUG) wurde eine Arbeitsgruppe für Fragen der Qualifikationsrahmen gebildet, die eine Einschätzung des Verhältnisses der beiden Ansätze vorgelegt hat. Nach dieser Einschätzung seien die beiden Qualifikationsrahmen im Hinblick auf ihre Bereiche und Methodologien verschieden, doch weder inkonsistent noch inkompatibel. Die wesentliche Gemeinsamkeit wird in der *Ergebnis- und Kompetenzorientierung* gesehen, die beiden Ansätzen zu Grunde liegt. Der EQR ist ausschließlich auf Lernergebnisse bezogen und auch im EHR definieren sich die Studienprogramme der Bologna-Zyklen in der praktischen Ausgestaltung auf nationaler Ebene hauptsächlich durch ergebnisorientierte Deskriptoren-Systeme (vgl. Kapitel 3). Der Arbeitsaufwand für Studierende (ECTS), die Profilbeschreibungen

und weitere Kennzeichen von Studiengängen (wie Zugangsbestimmungen, akademische Grade, Anschlussfähigkeiten etc.) sind in den nationalen Bologna-Rahmen häufig in Form formaler Beschreibungen von Studiengängen inkludiert.

Der EHR-Qualifikationsrahmen hat nach Einschätzung der Arbeitsgruppe auch im Rahmen des EQR weiter Bestand als ein sektoraler Qualifikationsrahmen für Hochschulbildung, der die Hochschulabschlüsse und -qualifikationen der 45 Bologna Mitgliedsstaaten durch nationale Qualifikationsrahmen in Beziehung setzt. Diese nationalen Bologna-Rahmen sind demnach als nationale sektorale Qualifikationsrahmen aufzufassen. Der Mehrwert des EQR besteht aus Sicht der Bologna-Arbeitsgruppe wesentlich darin, die Hochschulbildung mit den anderen Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung und Weiterbildung in Beziehung zu setzen und umgekehrt (vgl. Bologna Working Group on Qualifications Framework 2005).

Die drei EHR-Zyklen sollen von der Konzeption des EQR her kein ausschließliches "Monopol" auf die oberen drei EQR-Referenzniveaus beanspruchen können. Vielmehr soll es möglich sein, dass über entsprechende Anerkennungssysteme oder -mechanismen alle Levels auch aus nicht-formalen und informellen Lernkontexten heraus erreicht werden können. D.h., dass im Prinzip auch für Personen ohne Hochschulabschluss bei entsprechend nachgewiesenen Lernergebnissen aus ihrer Berufserfahrung die Referenzniveaus der Stufen 6, 7 und 8 offen stehen sollen. Von den formalen Abschlüssen sind allerdings nur die Hochschulabschlüsse von vornherein diesen Stufen zugeordnet. In Staaten, in denen innerhalb des ersten Zyklus kurzzyklische Studiengänge an Hochschulen eingerichtet sind, können diese mit der EQR-Stufe 5 verknüpft werden, da zwischen den Deskriptoren des Kurzzyklus im Bologna-System und des EQR-Referenzniveaus 5 ebenfalls grundsätzliche Konsistenz besteht.

Wesentlich für den Anspruch des EQR als ergebnisorientierter Gesamtrahmen wirksam zu werden, ist die Frage, ob ein einheitliches Deskriptoren-System gefunden werden kann, das sämtliche Kompetenzen und Qualifikationen sowohl der beruflichen Aus- und Weiterbildung als auch der allgemeinen Schul- und Hochschulbildung angemessen beschreiben kann. Gerade hier bedarf es einer Schärfung der Kategorisierungen und im Hinblick auf den nationalen Qualifikationsrahmen einer intensiven Weiterentwicklung. Es wird vor allem eine brauchbare

Handhabbarkeit in der Praxis eingefordert.<sup>1</sup> Es ist aber auch zu beachten, dass von der Seite der Praxis unterschiedliche Bedingungen für die Anschlussfähigkeit an ergebnisorientierte Formulierungen bestehen. In Systemen mit vorwiegend input-orientierten Programmdefinitionen ist es vermutlich schwieriger eine ergebnisorientierte Struktur einzuführen.

Mit den Dublin-Deskriptoren liegt für den Hochschulbereich ein anerkanntes System der generischen Beschreibung von Lernergebnissen vor. Bei der Weiterentwicklung der EQR-Deskriptoren ist ein besonderes Augenmerk auf die Kompatibilität mit den Dublin-Deskriptoren im EHR zu legen. Bei weitgehender Übereinstimmung können die anhand des EHR-Deskriptoren-Systems beschriebenen hochschulischen Abschlüsse ohne weiteres in den umfassenden nationalen Qualifikationsrahmen (NQR) aufgenommen werden. Dies hätte den Vorteil, dass die Hochschulen nicht mit zwei unterschiedlichen Beschreibungen der Lernergebnisse ihrer Bildungsprogramme und Abschlüsse – einmal für den EHR und einmal für den EQR – konfrontiert wären. Zusätzlich könnten dann den höheren Niveaustufen (6 bis 8) auch weitere fortgeschrittene Qualifikationen der beruflichen Aus- und Weiterbildung anhand der EQR-Deskriptoren zugeordnet werden. Diese Frage ist offen und wurde auch im Konsultationsprozess unterschiedlich gesehen: Während in einigen Stellungnahmen kritisiert wurde, dass die EQR-Stufen 6-8 zu Lasten der beruflichen Bildung zu stark auf die Hochschulbildung fokussieren, sind andere der Meinung, dass diese Ebenen ausschließlich der akademischen Bildung vorbehalten sein sollen.

Ein erfolgreicher EQR als Element der Förderung des lebenslangen Lernens hängt nicht nur von der Einigung auf ein Deskriptoren-System zur Beschreibung der Qualifikationen ab, sondern auch von vielen weiteren Faktoren für die Verbesserung der Transparenz und die Schaffung gegenseitigen Vertrauens. Diese sind in den gemeinsamen Grundsätze und Verfahren der Zusammenarbeit mit den folgenden Aspekten angesprochen (vgl. Europäische Kommission 2005, 31ff):

---

<sup>1</sup> Ein wesentliches Ergebnis des EQF-Konsultationsprozesses ist die Forderung, die Deskriptoren zu vereinfachen, zu verfeinern und zu verbessern: Einerseits müssen die Deskriptoren generisch genug sein, um die Diversität der europäischen Qualifikationsstrukturen abbilden zu können, andererseits aber auch so spezifisch, um konkret anwendbar zu sein.

- Qualitätssicherung<sup>2</sup>,
- Validierung nicht-formalen und informellen Lernens,
- Orientierung und Beratung der Lernenden, und
- Förderung von Schlüsselkompetenzen.

Der EQR fokussiert auf die Relevanz für den Lernenden/die Lernende in seinen/ihren Bemühungen um lebenslanges Lernen. Um die Bildungsbiographien planbar zu machen sind Instrumente zu entwickeln, die als Referenzpunkte in diesem Prozess dienen können. Anzuknüpfen ist hier etwa am Leistungspunktesystem zur Übertragung, Anerkennung und Akkumulierung von Lernerfolgen (ECTS, ECVET<sup>3</sup>), dem EUROPASS-Rahmen<sup>4</sup> für die Transparenz von Qualifikationen und dem Portal für internationale Lernangebote (PLOTEUS<sup>5</sup>).

### 3. Ländervergleich

Um Vorstellungen für verschiedene Möglichkeiten und Strategien für Qualifikationsrahmen im nationalen Kontext zu entwickeln, wurden drei ausgewählte nationale Qualifikationsrahmen analysiert: die beiden Qualifikationsrahmen für den Hochschulbereich in Deutschland und Dänemark sowie der umfassende irische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen, der sämtliche nationale Qualifikationen auch außerhalb des formalen Bildungssystems umfasst und im Jahr 2003 im Zuge tiefgreifender Reformen eingeführt wurde.

#### 3.1. Deutschland, Dänemark und Irland

In **Deutschland** hat die Kultusministerkonferenz im April 2005 einen nationalen Qualifikationsrahmen für den Hochschulbereich beschlossen. Darin ist vorgesehen, auf Basis dieses Rahmenwerkes in den nächsten Jahren die Beschreibung auf Qualifikationen aller Bildungsbereiche im Sinne des EQR auszuweiten. Im Vergleich zum übergreifenden Qualifikationsrahmen für den Europäischen Hochschulraum werden im nationalen Rahmen die Deskriptoren nicht weiter spezifiziert. Stattdessen werden die generischen Dublin Deskriptoren

<sup>2</sup> Im Kommissionsvorschlag sind gemeinsame Grundsätze für die Qualitätssicherung in Bildung und Berufsbildung aufgelistet, die sich auf die Standards und Leitlinien der ENQA für den Hochschulbereich sowie auf den gemeinsamen Qualitätssicherungsrahmen für die Berufsbildung (CQAF) beziehen.

<sup>3</sup> Leistungstransfersystem in der Berufsausbildung (European Credit Transfer for Vocational Education and Training).

<sup>4</sup> EUROPASS (Framework Concept to promote the Transparency of Qualifications and Skills).

<sup>5</sup> PLOTEUS (Portal on Learning Opportunities throughout the European Space).

weitgehend übernommen<sup>6</sup> und darauf verwiesen, dass die detaillierte Beschreibung der Qualifikationen Aufgabe der Hochschulen ist. Da es aber eine Vielfalt an Möglichkeiten der Ergebnisformulierung bzw. der Interpretation und Anwendung der generischen Deskriptoren gibt, kann dies dezentral an den Institutionen zu sehr unterschiedlichen Vorgangsweisen führen. Dies kann jedoch im Widerspruch zur angestrebten Transparenz und Vergleichbarkeit der Qualifikationen stehen.

In Bezug auf die Durchlässigkeit wird auf Länderregelungen zum Hochschulzugang für beruflich qualifizierte Bewerber/innen ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung<sup>7</sup> verwiesen. Weiters wird auf die Möglichkeit der Anrechnung von außerhalb der Hochschule erworbener und durch Prüfung nachgewiesener Qualifikationen und Kompetenzen auf ein Bachelor- bzw. Master-Studium hingewiesen. Sonstige Schnittstellen zur beruflichen Bildung und zur Weiterbildung (kurzzyklische Studienangebote speziell für Erwachsene bzw. Berufstätige, etc.) sind nicht vorgesehen, weshalb der Rahmen nicht dazu angetan scheint, der Hochschulbildung eine starke Position im lebenslangen Lernen zu verleihen. Über die Umsetzung und Implementierung an den Hochschulen liegen derzeit noch keine Dokumente bzw. Erfahrungen vor, die Umsetzung des Entwurfs des deutschen Qualifikationsrahmens steht also weitgehend noch an.

Das im Qualifikationsrahmen für Deutsche Hochschulabschlüsse formulierten Ziel, diesen akademischen Rahmen um die allgemeine und berufliche Erst- und Weiterbildung zu erweitern und einen nationalen Qualifikationsrahmen für sämtliche Bildungsbereiche im Sinne des EQR zu entwickeln, wird widersprüchlich aufgenommen. In der Stellungnahme des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung zum EQR wird der Hochschul-Qualifikationsrahmen beispielsweise überhaupt nicht erwähnt, obwohl sich der Hauptausschuss darin für einen "bildungsbereichsübergreifenden nationalen Qualifikationsrahmen für die Bundesrepublik Deutschland" (Bundesinstitut für Berufsbildung 2006, 1) ausspricht. Stattdessen wird in dieser Stellungnahme nicht nur betont, dass die EQR-Stufen 6-8 nicht der akademischen Bildung allein vorbehalten sein dürfen, sondern dass die akademischen Abschlüsse nicht automatisch diesen Stufen zuzuordnen seien. Vielmehr sei zu überprüfen, ob deren Lernergebnisse den

---

<sup>6</sup> Zusätzlich finden gewisse Elemente und Oberbegriffe des TUNING-Projektes Verwendung, z.B. "systemische Kompetenz" und "instrumentale Kompetenz", vgl.: <http://tuning.unideusto.org/tuningeu/>.

<sup>7</sup> Diese Möglichkeiten des alternativen Hochschulzugangs werden allerdings kaum in Anspruch genommen, verschiedenen Erhebungen zufolge beläuft sich der Anteil der StudienanfängerInnen ohne Abitur auf höchstens 1 Prozent, was sogar deutlich unter der Quote in Österreich liegt; vgl.: [http://www.blk-bonn.de/papers/hochschulzugang\\_fuer\\_beruflich\\_qualifizierte.pdf](http://www.blk-bonn.de/papers/hochschulzugang_fuer_beruflich_qualifizierte.pdf).

Anforderungen der jeweiligen Referenzniveaus entsprechen. Im Besonderen wird dabei auf den Aspekt der Beschäftigungsfähigkeit verwiesen und aus Sicht des lebenslangen Lernens gefordert, dass für das Erreichen der höchsten EQR-Stufe Berufserfahrung erforderlich ist.<sup>8</sup>

Das Modell des **Dänischen Qualifikationsrahmens** für Hochschulbildung besteht im Kern aus drei Komponenten: den Kompetenzprofilen, den Kompetenzzielen und den formalen Aspekten:

- Die eher allgemein gehaltene Beschreibung von *Kompetenzprofilen* bestimmter Abschlüsse soll eine generelle Vorstellung der Kompetenzen, über die Inhaber/innen dieser Abschlüsse normalerweise verfügen sollen, vermitteln.
- Darauf aufbauend spezifizieren die *Kompetenzziele* detailliertere Erwartungen an bestimmte Kompetenzen von Absolvent/inn/en, die diese in ausgewählten Bereichen (fachspezifisch und persönlich) haben sollten. Diese Ziele fokussieren auf drei unterschiedliche Arten von Kompetenzen, nämlich intellektuelle, professionelle und akademische sowie praktische Kompetenzen, die jeweils unterschiedliche Kompetenzfelder repräsentieren. Die im dänischen Qualifikationsrahmen beschriebenen Kompetenzziele gehen über die Dublin Deskriptoren hinaus, da sie speziell in den professionellen und akademischen Kompetenzen spezifische Bezüge zu nationalen Bildungsprogrammen oder Disziplinen herstellen.
- Die formalen Aspekte beinhalten Angaben über Workload, Zugangsvoraussetzungen, Weiterbildungsoptionen, Anerkennung und Institutionen, an denen entsprechende Abschlüsse erworben werden können.

Neben den üblichen Bologna-Studiengangzyklen Bachelor (hier wird zwischen professionellen und akademischen Abschlüssen differenziert), Master und PhD sind weitere kurzzyklische akademische Bildungsgänge im Qualifikationsrahmen vorgesehen. Allein die Zugangsvoraussetzungen und Anschlussmöglichkeiten dieser speziellen Bildungsprogramme zeigen, dass der Dänische Qualifikationsrahmen um Durchlässigkeit bemüht ist und dass die Hochschulbildung eine aktive Rolle in den Bemühungen um lebenslanges Lernen einnehmen soll. In Dänemark gibt es auch ein ausgeprägtes berufsbildendes Schulwesen, in dem verschiedene Formen der Lehrlingsausbildung von Bedeutung sind. Die kurz- und mittelzyklischen Studienangebote richten sich hauptsächlich an Personen mit abgeschlossener

---

<sup>8</sup> Dies würde im vorliegenden Kommissionsentwurf zum EQF bedeuten, dass ein Doktorat ohne einschlägige Praxis nicht der Stufe 8 zuzuordnen wäre.

Berufsausbildung und Berufserfahrung. Das dänische Hochschulsystem ist bereits auf die Bologna-Struktur umgestellt. Die Umsetzung der Ergebnisorientierung soll über Pilotprojekte erfolgen, wobei die Überprüfung und Herstellung von Konsens unter den Akteur/inn/en eine wesentliche Bedingung darstellt.

Der Einführung des **Irishen Qualifikationsrahmens** (*National Framework of Qualifications, NFQ*) im Oktober 2003 sind tiefgreifende Reformen im irischen Bildungswesen vorausgegangen. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war der *Qualifications (Education & Training) Act* von 1999, in dessen Rahmen im Jahr 2001 drei neue intermediäre Organisationen gegründet wurden, die *National Qualifications Agency (NQAI)*, das *Further Education and Training Awards Council (FETAC)* sowie das *Higher Education and Training Awards Council (HETAC)*. In *FETAC* und *HETAC* wurden die Aufgaben einer Reihe von Vorgängerorganisationen zusammengeführt, was zu einer Vereinfachung der Strukturen führte. Hauptaufgabe der *NQAI* war von Anfang an die Entwicklung des *NFQ*. Die beiden neu gegründeten Awards Councils sind für die Entwicklung und Anerkennung von Bildungsprogrammen und Abschlüssen (*awards*) sowie deren Platzierung im *NFQ* verantwortlich, *FETAC* für den Weiterbildungsbereich und *HETAC* für den gesamten akademischen Bereich mit einer wesentlichen Ausnahme: die zum Zeitpunkt der Einführung von *HETAC* bereits bestehenden sieben nationalen Universitäten sowie das *Dublin Institute of Technology (DIT)* blieben weiter autonom für ihre Bildungsprogramme und Abschlüsse verantwortlich.<sup>9</sup> Für den allgemein- und berufsbildenden schulischen Bereich ist dies Aufgabe der *State Examinations Commission (SEC)*, einer Abteilung des Bildungsministeriums.

Der *NFQ* besteht aus 10 Niveaustufen (Levels), wobei den höheren Stufen 7 – 10 ausschließlich der Hochschulbereich zugeordnet ist. Die Niveaus sind definiert durch ein Set von Lernergebnissen (*level indicators*): Wissen (*knowledge*), Fähigkeiten bzw. Fertigkeiten (*know-how and skill*) und Kompetenzen (*competence*). Diese drei Arten von Lernergebnissen werden zur besseren Operationalisierbarkeit in 8 Komponenten untergliedert. In Verbindung mit den Niveaustufen ergibt sich das 10x8 Raster der *level indicators*. Innerhalb der Niveaus gibt es das zentrale Element der "award-types", über die spezifische Abschlüsse (*named awards*) zugeordnet werden. Die einzelnen Niveaus können einen oder mehrere solcher "award-types" umfassen. Mehrere *award-types* gibt es etwa in Stufe 8 mit dem *Honours Bachelor Degree* und dem *Higher*

---

<sup>9</sup> Diesen acht Institutionen kommt der Status von *awarding bodies* zu. Für alle neu akkreditierten Universitäten ist jedoch wie für alle sonstigen hochschulischen Institutionen *FETAC* zuständig.

*Diploma*. Korrespondierende *named awards* wären dann ein *Honours Bachelor Degree in Microbiology* oder ein *Higher Diploma in Nursing*. Die NQAI ist zuständig und verantwortlich für die Entwicklung der *level indicators* und der *award-type descriptors*. Die *named-awards* wiederum werden auf Basis der *level indicators* und der *award-type descriptors* von den *awarding bodies* entwickelt und in den Qualifikationsrahmen aufgenommen.

Die im irischen Rahmen angewendeten *level indicators* entsprechen weitgehend den Deskriptoren im EQR-Vorschlag und werden zusätzlich näher spezifiziert. In Irland besteht im Gegensatz zu Österreich eine Tradition von kompetenzorientierten *awards*, die ja nicht erst mit dem irischen *NFQ* eingeführt wurden. Deshalb ist die Ausgangssituation bei der Einführung des irischen *NFQ* nur bedingt mit jener von input-orientierten Systemen vergleichbar. Hier stellt die Hinwendung zu einer ergebnisorientierten Beschreibung eine zentrale Herausforderung dar. In Irland wurde für die bestehenden Universitäten eine Ausnahme gemacht: sie sind nicht *HETAC* zugeordnet, sondern können autonom ihre Bildungsprogramme entwickeln und Abschlüsse verleihen. Für die Aufnahme ihrer Abschlüsse in den *NFQ* gelten jedoch dieselben Spielregeln der *NQAI* wie für alle anderen Institutionen. Die Aufnahme in den *NFQ* liegt im Interesse der Universitäten, da ihnen andernfalls Nachteile im Wettbewerb um Studierende erwachsen würden. Durch Initiativen zur Förderung der Durchlässigkeit, Lerner/innenzentriertheit und adäquate Angebote für Erwachsene und nicht-traditionelle Studierende (alternative Zugangsmöglichkeiten, Modularisierung, Teilzeit, ECTS) streben die Universitäten eine aktive Rolle im Prozess des Lebenslangen Lernens an.

Alle drei untersuchten Qualifikationsrahmen operieren mit ergebnisorientierten Beschreibungen von Qualifikationen, die den vorgeschlagenen generischen Dublin Deskriptoren (Deutschland, Dänemark) bzw. den EQR-Deskriptoren (Irland) entsprechen und im Falle von Dänemark und Irland in Form von nationalen Spezifizierungen über diese hinaus gehen. Im Sinne einer einheitlichen und transparenten nationalen Vorgehensweise, die eine klare und nachvollziehbare Verbindung der nationalen Qualifikationen zum übergreifenden europäischen Qualifikationsrahmen gewährleistet, scheinen zusätzlich zu den generischen auch spezifische Deskriptoren vor allem für die praktische Verwendbarkeit in der Curriculumentwicklung etc. notwendig. Wenn es dagegen – wie im Falle Deutschlands – allein im Ermessen der Hochschulen liegt, die generischen Deskriptoren anzuwenden, kann dies in sehr heterogene

Qualifikationsbeschreibungen resultieren. Dies wäre dem eigentlichen Ziel der Transparenz und Vergleichbarkeit allerdings nicht zuträglich.

## 3.2. Österreich im Ländervergleich

### 3.2.1. Strukturelle Ebene

Auf der strukturellen Ebene ergibt der Vergleich der im EQR angestrebten ergebnisorientierten Darstellung der Bildungsangebote, dass in weiten Bereichen des Bildungssystems die Beschreibung nach Inhalten verbreitet ist. In den Fachhochschulen und in der Lehrlingsausbildung spielt die ergebnisorientierte Darstellung bereits eine größere Rolle, wenn auch die Beschreibung nicht den systematischen Deskriptoren folgt. Im Bereich der Universitäten und im Schulwesen dominieren inhaltlich geprägte Lehr- und Studienpläne. Was die verschiedenen Kategorien von Kompetenzen betrifft, so besteht im österreichischen System ein Schwerpunkt im Bereich der Fachkompetenzen, während die neuen Schlüssel- und Basiskompetenzen bisher nicht so deutlich ausgeprägt sind. Es gibt in den verschiedenen Bildungsbereichen mehr oder weniger deutlich ausgeprägte Bestrebungen, die ergebnisorientierten Formulierungen und die Ausprägung der Schlüsselkompetenzen zu verstärken, jedoch folgen diese Bestrebungen keinem gemeinsamen Konzept und sind auch nicht sehr systematisch ausgeprägt.

Das zweite strukturelle Element betrifft die Systeme der Qualifikationsbeschreibung und Qualifikationsfeststellung. Diese beruhen im Wesentlichen auf regulativen Festlegungen, die mit den Qualifikationen bzw. Bildungsabschlüssen auch bestimmte Berechtigungen für weitere Bildungszugänge und auch für Beschäftigungsfelder (beispielsweise im gewerblichen Bereich) verbinden. Neben dem Berechtigungswesen gibt es auch, in den verschiedenen Bereichen unterschiedlich ausgeprägt, Praktiken der Aufnahmeselektion, die letztlich auf individueller Basis vorgenommen wird. Diese Praktiken sind nicht oder weniger deutlich reguliert als die Berechtigungen, und es gibt in den meisten Bereichen auch keine Instanz, bei der gegen eine Nicht-Aufnahme berufen werden kann.

Auf der Ebene des Beschäftigungssystems dominieren als Signale die formalen Qualifikations- und Berufsbeschreibungen, die jedoch in weiten Bereichen beträchtliche Überschneidungen

aufweisen, und zunehmend durch nicht formalisierte Kompetenz- und Tätigkeitsbeschreibungen ergänzt werden. Die Erhebungen zum österreichischen DeSeCo-Bericht haben vor allem auf der Seite der Unternehmensorganisationen ein hohes Interesse an der Weiterentwicklung von systematischen Kompetenzformulierungen ergeben (vgl. Lassnigg, Mayer 2001). Dieser Entwicklung wird sowohl seitens des Bildungsministeriums<sup>10</sup> als auch seitens des Arbeitsmarktservice durch Tätigkeits- und Kompetenzbeschreibungen Rechnung getragen. Im Zusammenhang mit Euroguidance und Europass werden die Zeugniserläuterungen<sup>11</sup> und die Diplomzusätze<sup>12</sup> entwickelt. Diese Beschreibungen werden im Prinzip aus den Stoffvorgaben abgeleitet. Im Qualifikations-Barometer des Arbeitsmarktservice werden ebenfalls Tätigkeits- und Kompetenzbeschreibungen entwickelt, die auf der Analyse der Arbeitskräftenachfrage beruhen, jedoch im Wesentlichen (noch) nicht, oder nur sehr indirekt, mit den Bildungsabschlüssen verbunden sind. Auf beiden Seiten sind diese Kompetenz- und Tätigkeitsbeschreibungen sehr detailliert und nicht oder nur sehr indirekt mit den aggregierten Systematiken von Kompetenzen verbunden.

### 3.2.2. Entwicklungen in der tertiären Bildung

Auf dieser Ebene ist das Zusammenspiel der österreichischen Reformdynamik im Hochschulbereich mit übernationalen Entwicklungen, v.a. mit dem Bologna-Prozess, zu berücksichtigen. Österreich hat von Beginn an aktiv am Bologna-Prozess teilgenommen, wobei es aber zu einem asynchronen Zusammentreffen von großen nationalen Vorhaben der Studien- und Universitätsreform mit den Impulsen von der europäischen und internationalen Ebene gekommen ist: jeweils kurz nach dem Implementationsbeginn der Reformvorhaben in Österreich sind starke neue oder zusätzliche Impulse von außerhalb gekommen, die neue Aspekte aufgeworfen, und jeweils die Reformdynamik mit zusätzlichen Anforderungen konfrontiert haben. Dies galt für die erste größere Welle der Studienreform aufgrund des Universitätsstudiengesetzes 1997, die dann 1999 mit dem Einsetzen des Bologna-Prozesses

---

<sup>10</sup> Vgl.: <http://www.bildungssystem.at/>; hier sind die Basisinformationen über die verschiedenen Bildungsbereiche abzurufen.

<sup>11</sup> Vgl.: <http://www.zeugnisinfo.at/index.php?l=en>; hier sind die Beschreibungen für das Schulwesen und die Lehrlingsausbildung zu finden.

<sup>12</sup> Vgl.: <http://www.europass-info.at/article/articleview/17/1/6> und [http://www.bmbwk.gv.at/universitaeten/diplomasupplement/Allgemeines/Anhang\\_zum\\_Diplom\\_Diplo7711.xml](http://www.bmbwk.gv.at/universitaeten/diplomasupplement/Allgemeines/Anhang_zum_Diplom_Diplo7711.xml); die Zusätze sind im Bereich der Universitäten verpflichtend, im Bereich der Fachhochschulen auf Antrag auszustellen, und in anderen Bereichen empfohlen.

konfrontiert wurde; und dies gilt auch für die gegenwärtige Umsetzung des Universitätsgesetzes 2002, in der nun die Frage des EQR aufgeworfen wird.

Eine durchgängige Ambivalenz der durch die europäischen Initiativen inspirierten Diskussion des Lebensbegleitenden Lernens und der national realisierten Bildungspolitik liegt in der doppelten Botschaft: „Bilde ein besonderes Profil heraus, profiliere dich, zeige deine Besonderheiten“ versus „Sei mobil, standardisiere, löse Anerkennungsfragen auf breiter Basis und mit Hilfe allgemeiner Währungen wie ECTS.“ Diese Botschaften lösen bei den einzelnen Institutionen oft einen „double bind“ aus und können in der realen Umsetzung auch tatsächlich zu widersprüchlichen Anforderungen führen.

Der Bologna-Prozess wird im Hochschulbereich auf breiter Basis formal und strukturell umgesetzt. Es zeigt sich allerdings, dass die Umsetzung der neuen Konzepte eine stärkere „Bologna-Tiefendimension“ haben könnte, die von den Reformpotenzialen dieses Prozesses mehr Gebrauch machen würde. Das Bologna-System basiert auf zwei grundlegenden Konzepten, die sich in Österreich in sehr unterschiedlichen Entwicklungsstadien befinden: Die *Definition von Lernergebnissen*, die am Ende der Studiengangszyklen erreicht werden sollen, steht zumindest an den Universitäten noch aus. Der Fachhochschulsektor und das in ihm verankerte Prinzip der Akkreditierung verlangt zwar eine stärkere Orientierung der Programme an den Lernergebnissen, allerdings weist die Beschreibung der Lernergebnisse auch hier noch keine durchgehende Systematik auf. Das zweite Konzept, die mit dem Leistungstransfersystem (ECTS) verbundene *Lerner/innenorientierung* beschäftigt die Hochschulen seit Einführung der Bologna-Struktur. Die Erfahrungen bei der Implementierung von ECTS haben gezeigt, dass das damit verbundene Workload-Denken – Curricula aus der Sicht der Studierenden und ihres Arbeitsaufwandes zu sehen – eine weitere große Herausforderung für die österreichischen Hochschulen darstellt.

Eine große und für die Entwicklung eines nationalen Qualifikationsrahmens zentrale Herausforderung besteht vor allem in der *Lernergebnis- und Kompetenzorientierung*. Schon der Bologna-Prozess und seine Umsetzung zeigt, dass die Perspektive der Lernergebnisse – was bewirkt eine Ausbildung oder ein Bildungsvorgang an Kompetenzzugewinn bei den Lernenden? – für die bislang sehr input-orientierten Bildungssysteme eine ungewohnte Blickrichtung ist. Beim Thema Kompetenzorientierung ist zugleich auch die *Frage der Definition der Ergebnisse und ihres Nachweises* von Bedeutung.

Im Rahmen der Interviews mit Universitätsvertreter/innen wurde auch immer wieder das gegenwärtig in Österreich aktuelle Thema der Organisation des Hochschulzugangs angesprochen. Diese Frage der Zugänge und Übergänge hat in der Bologna-Struktur eine andere Ausprägung als im EQR-Vorschlag. Während im EQR die Anerkennung nicht-formal und informell erworbener Kompetenzen stark betont wird, und Zugänge auf allen Stufen auch von außen möglich sein sollen, setzt die Bologna-Struktur die drei Zyklen in einen konsekutiven Zusammenhang. Damit wird die Frage der Übergänge auch explizit in den Gestaltungsraum einbezogen. An den österreichischen Universitäten gilt noch (überwiegend) das bisher übliche Berechtigungswesen (die Matura als in der abgebenden Institution erworbene Berechtigung für die Zulassung an der Universität), an den Fachhochschulen besteht die Möglichkeit der Gestaltung des Zugangs durch die aufnehmende (und damit Berechtigung verleihende) Institution. Diese zwei unterschiedlichen Modelle sind in unterschiedlichem Maße mit der Bologna-Struktur vereinbar, die von den differenzierteren Hochschulstrukturen des angelsächsischen Raumes inspiriert ist. Diese eher auswahlorientierten Systeme mit dem Berechtigungswesen in Einklang zu bringen ist eine besondere Herausforderung. Die Möglichkeiten der Balancierung dieser beiden Modelle, können als wichtige Entwicklungsfrage für die Gestaltung der Übergänge gesehen werden.

Zudem zeigen die Ergebnisse der Studie, dass für eine Öffnung des tertiären Sektors – insbesondere des Universitätssektors – im Hinblick auf *non-traditional students* eine grundlegende Diskussion vonnöten sein wird. Die Entwicklung und Etablierung eines klaren und transparenten Anreizsystems für die Förderung des lebenslangen Lernens erfordert eine ernstzunehmende Auseinandersetzung mit Fragen der Durchlässigkeit auch im Hochschulsystem. Damit ist insbesondere die Frage der Anerkennung von außerhalb des formalen Bildungswesens erworbenen Kompetenzen im Zusammenhang mit dem Hochschulzugang angesprochen. Die Klärung dieser Frage hängt mit den Ausprägungen der Studiengänge in den verschiedenen Zyklen zusammen, insbesondere mit Unterscheidungen zwischen „professionell“ orientierten Programmen und forschungsorientierten Programmen.

## 4. Handlungsoptionen

Wesentliche Zielsetzungen aus europäischer Perspektive sind die Vergleichbarkeit der Abschlüsse in den Arbeits- und Bildungsmärkten, die Entwicklung des Europäischen Hochschulraumes und die Förderung des lebenslangen Lernens. Wichtige Instrumente der Herstellung der Vergleichbarkeit sind die *ergebnisorientierte Formulierung der Bildungsabschlüsse* im gesamten System der allgemeinen und beruflichen Bildung, unter Einschluss der tertiären Bildung, sowie die Errichtung von Systemen zur Feststellung von Qualifikationen, egal ob diese im formalen Bildungssystem erworben wurden oder außerhalb dieses Systems. Damit ergibt sich ein Zusammenhang zu den Systemen der *Qualitätssicherung*. Die Kompatibilität des nationalen Rahmens – der nationalen und sektoralen Qualifikationen – mit dem europäischen Rahmen ist im Prozess der *Selbstzertifizierung* sicherzustellen. Dieser Prozess ist unter Beachtung der genannten gemeinsamen Prinzipien der Qualitätssicherung und unter Einbeziehung internationaler Expert/inn/en von den Staaten selbstständig zu gestalten.

Zur Förderung des lebenslangen Lernens wird die *Perspektive der Lerner/Innen* betont, die durch dieses System bessere Möglichkeiten und Anreize für die Gestaltung ihrer Bildungskarrieren im Zusammenhang mit den Beschäftigungsmöglichkeiten und der Befriedigung des Qualifikationsbedarfes bekommen sollen. Dieser Aspekt bringt die *Instrumente der Herstellung von Transparenz und Anrechenbarkeit* von erworbenen Qualifikationen (ECTS, EUROPASS, PLOTEUS) in einen Zusammenhang mit der Entwicklung des Qualifikationsrahmens. Daraus ergeben sich für die unterschiedlichen Ebenen Handlungsoptionen, die im Folgenden dargestellt werden.

### 4.1. Strategische Vorgangsweise

Vor dem Hintergrund der Einschätzung des Status quo im österreichischen Kontext und unter Berücksichtigung der analysierten Erfahrungen bei der Umsetzung im Ländervergleich kann eine Struktur für strategische Entscheidungsoptionen bei der Vorgangsweise zur Umsetzung des EQR und zur Entwicklung eines NQR im tertiären Sektor formuliert werden. Die folgenden Faktoren werden für die Strukturierung der strategischen Vorgangsweise vorgeschlagen:

- Das *Ausmaß der Integration der Vorgangsweise*: Entscheidung über eine integrierte Entwicklung für das gesamte Bildungswesen oder eine eigenständige Entwicklung im Hochschulsektor.

- *Der Grad der Berücksichtigung der Reformpotenziale:* Folgende Aspekte der Vorgangsweise erscheinen hier zentral: Beschränkung auf formales Mapping und Übersetzen bestehender Programme in die EQR-Struktur unter Berücksichtigung bestehender Regelungen; Reform der Übergangsstrukturen; Reform der Ergebnis- und Kompetenzdefinitionen; Reform der Lehr-Lernprozesse in Richtung Lerner/innenzentriertheit. Geht man über die formale Übersetzung hinaus, können die Reformstufen in verschiedensten Kombinationen durchgeführt werden, wobei Ziele und Prioritäten aus dem Handlungsbedarf sowohl auf nationaler Ebene wie auch aus der Interaktion zwischen nationaler und europäischer/internationaler Ebene formuliert werden müssen.
- *Die Organisatorische Struktur des Prozesses und der Anerkennungssysteme.* Für die Gestaltung der organisatorischen Struktur der strategischen Vorgangsweise können als wesentliche Aspekte die folgenden herausgearbeitet werden: die Einbettung in bestehende Reformprozesse; der Zeitbedarf; der Grad der Einbeziehung der verschiedenen bildungsinternen bzw. -externen Akteur/inn/engruppen; und die Art des Organisations- und Steuerungsmodus.

Entscheidet man sich für die Begrenzung des Prozesses auf ein formales Mapping/Übersetzen der bestehenden Strukturen in den EQR, so verzichtet man auf die Nutzung der Reformpotenziale. Ein Vorgehen im Sinne einer „großen Lösung“ der Einbindung in eine umfassende Strategie für das lebenslange Lernen würde Nachhaltigkeit und Akzeptanz erzeugen. Einige österreichische Interviewpartner/innen waren besorgt darüber, dass der EQR parallel zum Bologna-Prozess verlaufen oder damit unvereinbar sein könnte bzw. den Bologna-Prozess sogar ablösen könnte. Eine eigene Entwicklung im tertiären Sektor würde überdies den Transparenzgewinn für das gesamte Bildungssystem stark reduzieren. Gerade dieser Aspekt wird aber in den Stellungnahmen der meisten europäischen Länder sehr stark befürwortet.<sup>13</sup>

#### *Reform der Übergangsstrukturen: breit gestreuter Verhandlungsprozess*

Entscheidet man sich für eine reform-orientierte Vorgangsweise, so besteht ein gewisser Zusammenhang zwischen den verschiedenen Reformansätzen und organisatorischen Lösungen. Die Reform der *Übergangsstrukturen* erfordert einen breit gestreuten Verhandlungsprozess. Es

---

<sup>13</sup> Vgl.: [http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/educ/eqf/resultsconsult\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/educ/eqf/resultsconsult_en.html).

erscheint eine integrative Vorgangsweise in offenen interaktiven Strukturen unter möglichst breiter Einbeziehung von internen und externen Akteur/inn/en Gruppen nötig.

#### *Reform der Ergebnis- und Kompetenzdefinition: top-down*

Die Reform der *Ergebnis- und Kompetenzdefinitionen* im Sinne eines integrativen Gesamtrahmens, der von Stoffformulierungen auf Ergebnisformulierungen umstellt, ist mit teilweise widersprüchlichen Anforderungen konfrontiert. Einerseits ist eine starke top-down Steuerung mit dem Aktionsschwerpunkt auf zentraler Ebene erforderlich, weil Entscheidungen in einer Vielfalt von Möglichkeiten der Ergebnisformulierung getroffen werden müssen, für die klare sachliche Entscheidungsgründe noch wenig entwickelt sind. Auf dezentraler Ebene kann die Komplexität und Vielfältigkeit der Möglichkeiten zu keinen übersichtlichen Strukturen führen. Daher liegt die Lösung in politischen Vorgaben, die natürlich auch in einem breiten Prozess zustande kommen können, der jedoch gezielt organisiert werden muss. Andererseits sind die Ausbildungsprogramme in einen übernationalen Raum eingebettet, wo sie auf dezentraler Ebene im Wettbewerb stehen. Daher bilden nicht nur die nationalen Systeme, sondern auch die entsprechenden Ausbildungsprogramme in anderen Ländern Bezugspunkte für die Ergebnisformulierungen.

#### *Reform der Lehr-Lernprozesse auf Ebene der Institutionen*

Die Reform der *Lehr-Lernprozesse* findet schwerpunktmäßig ganz klar auf der dezentralen Institutionenebene statt. Hier stellt sich die Frage der übernationalen fachlichen Verwandtschaft im Verhältnis zur nationalen Systemzugehörigkeit noch stärker als bei der Frage der Ergebnisformulierung. Insbesondere im tertiären Sektor bestehen hier in vielen fachlichen Bereichen Kooperationsbeziehungen und Netzwerke zwischen Institutionen in verschiedenen Ländern, die Erfahrungsaustausch und Benchmarkingaktivitäten zum Gegenstand haben. Hier stellt sich die Frage nach der Gestaltung der Balance dieser beiden Einflussquellen. Dabei ist zu bedenken, inwieweit eine Steuerung der Reform durch nationale Eckpunkte oder Zielvorgaben erforderlich ist, um zu große Ungleichzeitigkeiten im Bildungswesen hinten zu halten.

Diese Schematisierung ist inspiriert von den Länderbeispielen und den wesentlichen inhaltlichen Aspekten der Erstellung eines Qualifikationsrahmens die im EHR und im EQR angesprochen werden, und die auch in den österreichischen Erhebungen eine Rolle gespielt haben. Eine Entscheidung für eine bestimmte Vorgangsweise in diesem Spektrum kann von verschiedenen

Seiten aus begründet werden, es gibt aber keine sachlich zwingenden Gründe für eine bestimmte Lösung, sondern einen breiten Spielraum, wie auch die unterschiedlichen Ausprägungen in den ausgewählten Länderbeispielen zeigen. Dieser reicht von der Kombination zwischen einem formalen Übersetzungsrahmen mit der Konkretisierung auf Institutionsebene in Deutschland, über eine systematische integrative Formulierung von Kompetenzkategorien im tertiären Bereich und ihre Umsetzung über Pilotprojekte in einem konsensuell angelegten Prozess in Dänemark, bis zu einem als Reforminstrument genutzten integrierten Gesamtrahmen von ergebnisorientierten Qualifikationen überwacht durch zentrale intermediäre Körperschaften in Irland.

Ein wichtiger allgemeiner Aspekt der Weiterentwicklung ist die weitere Schärfung der Ergebnisformulierungen und Deskriptoren. Es gibt unterschiedliche Konzeptualisierungen von Kompetenzen (vgl. z.B. Rychen/Sagalnik 2003, 2001, Nijhof/Streumer 1998), und es ist noch nicht geklärt, inwieweit der Kompetenzbegriff die traditionellen Klassifizierungen von Kenntnissen und Fertigkeiten ablösen kann bzw. soll. Die umfangreichen Arbeiten im Rahmen der OECD, die zu einem übergreifenden (auch in PISA integrierten) Strukturvorschlag geführt haben, wurden im Vorschlag der EU-Arbeitsgruppe für einen Europäischen Referenzrahmen zu den Schlüsselkompetenzen (European Commission 2004) wesentlich erweitert und modifiziert. Dieser Vorschlag ist jedoch nicht direkt in die EQR-Konzeptualisierung eingeflossen. Ebenso gibt der EQR-Vorschlag keine Gewichtungen zwischen den verschiedenen Ergebnisdimensionen an, so dass der Interpretationsspielraum für die Einordnung der nationalen Systeme breit ist. Es liegt daher sehr weitgehend in der Hand der nationalen Strategien, wie sie diese Struktur auskleiden, bzw. ob überhaupt ein Reformansatz in Richtung einer ergebnisorientierten Strategie gewählt wird.

#### 4.2. Handlungsoptionen auf der Ebene der Institutionen

Im nationalen Kontext sind vorerst die strukturellen Bedingungen zu beachten. Diese betreffen die Art und Weise wie die Bildungsprogramme und Ausbildungsgänge im Vergleich zu den Vorschlägen in EQR und EHR definiert sind, und wie die Systeme der Feststellung von Qualifikationen gestaltet sind. Des Weiteren sind die Interaktionen und Verbindungen zwischen den Reformen und Entwicklungen auf nationaler Ebene mit den europäischen Entwicklungen und

Vorschlägen zu beachten (der Bologna-Prozess, die Entwicklung von Strategien für das Lebenslange Lernen, und die Frage des nationalen Qualifikationsrahmens).

Aufgrund der Erfahrungen im Bologna-Prozess wurden von Mogens Berg vier wesentliche Schritte bei der Konzeption und Umsetzung des Nationalen Qualifikationsrahmens unterschieden, die auch die Gestaltung der organisatorischen Struktur leiten können:

1. Definition der Zielsetzungen;
2. Identifikation der einzubeziehenden Akteurinnen und Akteure;
3. Erarbeitung des Rahmens;
4. Schaffung von Akzeptanz und Umsetzung.

Eine breit angelegte integrierte Vorgehensweise bei der Entwicklung eines NQR benötigt allerdings möglicherweise einen größeren Zeithorizont sowie eine Koordinierung der Erfordernisse des Bologna-Prozesses mit den Aktivitäten im Zusammenhang mit dem EQR. Bisher scheint die Entwicklung im tertiären Sektor im Zuge des Bologna-Prozesses einer anderen Zeit- und teilweise auch Organisationsstruktur zu folgen als die integrierte Entwicklung im EQR. Die Entscheidung für eine gestufte Vorgangsweise sollte jedenfalls Zielsetzungen für eine integrierte Gesamtstruktur berücksichtigen.

Eine Politik des Lebenslangen Lernens, die über Bologna begonnen hat und nun über den EQR und die Forderung nach der Entwicklung eines NQR verstärkt in den tertiären Sektor Einzug hält, kann dann erfolgreich sein, wenn ein Weg gefunden wird, die Differenzierung des Hochschulsystems und die aktive Gestaltung des Hochschulzuges mit einer Politik der Öffnung zu kombinieren. Eine offensive Politik des Lebenslangen Lernens – verbunden mit der Erhöhung der Partizipationsraten, der Erhöhung der Durchlässigkeit und wechselseitiger Anerkennung – wird allerdings nur dann in einer qualitätsvollen Weise möglich sein, wenn der Hochschulzugang in gerechter Weise gestaltet wird. Zusammenfassend erscheint es sinnvoll, die weitere Konkretisierung der Erarbeitung des Nationalen Qualifikationsrahmens als einen wesentlichen ersten Schritt in den Rahmen der Erarbeitung der nationalen Strategie für Lebenslanges Lernen einzubauen.

### *Anforderungen an nationale Qualifikationsrahmen*

Es scheint ein breiter Konsens dahingehend gegeben zu sein, dass bestehende und künftige nationale Qualifikationsrahmen (NQRs) folgenden Anforderungen gerecht werden müssen:<sup>14</sup>

- Sie müssen auf Lernergebnissen basieren.
- Sie setzen einen Prozess der „Selbstzertifizierung“ auf nationaler Ebene in Systemen voraus, die geeignet sind Vereinbarkeit und gegenseitiges Vertrauen zu fördern.
- Sie setzen die Einbeziehung und Anerkennung aller nationalen Akteurinnen und Akteure voraus, nicht nur in der allgemeinen und beruflichen Bildung, sondern auch unter Berücksichtigung des Arbeitsmarktes.
- Sie setzen integrierte Systeme für die Validierung nichtformalen und informellen Lernens voraus.
- Sie setzen solide, transparente und glaubwürdige Qualitätssicherungsmechanismen voraus.

Für die Entwicklung der Handlungsoptionen auf institutioneller Ebene ist besonders die Organisation des Zusammenspiels der verschiedenen Ebenen, wesentlich auch der internationalen und europäischen Einbindung auf allen Ebenen, zu beachten. Das Zusammenspiel von bottom-up und top-down Prozessen muss so organisiert werden, dass die Initiative der Institutionen maximal gefördert wird, ohne jedoch eine integrierende Gesamtstruktur aus dem Auge zu verlieren. Damit ist auch der betonte „double bind“ zwischen Profilierung und Vergleichbarkeit innerhalb der Institutionen im tertiären Sektor angesprochen. Bisher sind bereits wichtige Beispiele für koordinierte Entwicklung, sowohl national zwischen verschiedenen Universitäten, als auch zwischen österreichischen und internationalen Universitäten in bestimmten Fachbereichen, wie auch sehr systematische Entwicklungsansätze zu beobachten, die für andere Bereiche beispielgebend sein sollten.

### *Handlungsoptionen auf Ebene der Institutionen*

Vor diesem Hintergrund erscheinen, abgeleitet aus der österreichischen Analyse die folgenden Handlungsoptionen auf der Ebene der Institutionen des tertiären Bereichs besonders sinnvoll:

- Verstärkung der systematischen Curriculumentwicklung an den Universitäten;
- Pilotversuche zur Erfassung und Validierung nicht- formalen und informellen Lernens;

---

<sup>14</sup> vgl. EU /DG f. Education and Culture, Life Long Learning: Education and Training policy.: The EQF consultation process. A first summary of responses. [http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/educ/eqf/resultsconsult\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/educ/eqf/resultsconsult_en.html).

- Entwicklung des Qualitätsmanagements im Zusammenspiel mit Systemen der Selbstzertifizierung;
- Systematische Erfassung der Erfahrungen mit der Validierung des nicht formalen und informellen Lernens im Fachhochschulbereich;
- Systematische Auseinandersetzung mit der Profilierung der Studienangebote in der Bologna-Struktur;
- Strukturierung der Kompetenzdefinition und Ergebnisformulierung.

Die Verstärkung der systematischen Curriculumentwicklung an den Universitäten, in Richtung auf die Klärung der Beziehung zwischen den Inputs in der Lehre und der Ergebnis- und Kompetenzorientierung als didaktischer Herausforderung wäre eine wichtige Handlungsoption. In jenen Studienrichtungen, die eine umfassende Curriculumreform in Angriff genommen haben, erschließt sich der Wert des Workload-Zugangs und der Modularisierung zunehmend als Instrument nicht nur für die Mobilität, sondern auch die hochschulinterne Organisation der Lehre. Diese Erfahrungen lassen sich durch engagierte Pilotversuche auf der Ebene der Institutionen systematischer fassen und im Sinne eines studienrichtungsübergreifenden Erfahrungsaustausches vorantreiben.

Im gesamten tertiären Bereich wären Pilotversuche mit der Erfassung und Validierung nicht-formalen und informellen Lernens wichtige Erfahrungsvoraussetzungen für ein Weitertreiben der EQR-Diskussion. Diese könnten auf einer systematischen Erfassung und Analyse der gegenwärtigen Praktiken und der Verarbeitung von Erfahrungen in anderen Ländern als einem ersten Schritt aufbauen.

### *Ergebnisorientierte Gestaltung der Studienangebote*

Eine systematische Auseinandersetzung mit der Profilierung der Studienangebote in der Bologna-Struktur im Hinblick auf ihre Ergebnisorientierung wäre ein wichtiger Schritt. Hier gibt es zwei wesentliche Diskussionspunkte bzw. offene Fragen, deren vertiefte Behandlung wichtige Entwicklungsimpulse geben könnte.

- Erstens die grundsätzliche Anlage der Gestaltung von Bachelor-Studien. Hier bestehen offensichtlich unterschiedliche Herangehensweisen, die teilweise mit Unterschieden zwischen Universitäten und Fachhochschulen korrespondieren. Ein Weg besteht darin, eine

so genannte „breite Grundausbildung“ in den Mittelpunkt zu stellen, der andere Weg besteht darin, spezialisierte Qualifikationen anzubieten.

- Die zweite offene Frage bezieht sich auf die Arbeitsmarktbezüge der Studienzyklen. Hier sind die Interpretationen sehr konträr, es müssen aber die Bezüge zwischen Studienangeboten und Beschäftigung empirisch besser geklärt werden. Pauschale Behauptungen darüber, was „der Arbeitsmarkt“ oder „die Unternehmen“ verlangen würden, sind mit sehr großer Vorsicht zu behandeln. Hier wird also in die Kultur des Monitoring der Beziehung zum Arbeitsmarkt zu investieren sein. Diese Frage steht auch in engem Zusammenhang zur Lerner/innenorientierung und zum lebenslangen Lernen, indem die Erwartungen an durchgängige Studienkarrieren, bzw. an Unterbrechungen und Erfahrungen im Beschäftigungssystem unweigerlich – implizit oder explizit – in die Gestaltung der Studienangebote einfließen.

### *Reformprioritäten und Herausforderungen im tertiären Sektor*

Die Analyse hat ein breites Spektrum von möglichen unterschiedlichen Herangehensweisen bei der Anwendung des EQR im Kontext tertiärer Bildung ergeben. Grundsätzlich ist eine Klärung und Verbindung der Entwicklungen im Bologna-Prozess mit den Entwicklungen umfassender nationaler Qualifikationsrahmen im Kontext des EQR zu bewerkstelligen. Damit dies nicht nur ein formales Unterfangen bleibt, ist eine Verbindung dieser Vorhaben mit den nationalen Reformprioritäten und Herausforderungen vordringlich. Zusammenfassend können als wichtige zu lösende Gesichtspunkte die folgenden genannt werden:

- Die Systematisierung der Ergebnis- und Kompetenzdefinitionen ist auf allen Ebenen weiter zu vertiefen und voranzutreiben.
- Die Querverbindungen zwischen EHR und EQR scheinen in erster Linie auf der Entwicklung von Systemen und Mechanismen der Anerkennung nicht-formal und informell erworbener Qualifikationen aufzubauen. Hier wären Pilotprojekte und die Identifizierung von guter Praxis vordringlich.
- Auf nationaler Ebene wäre eine Bestandsaufnahme der bestehenden Strukturen und Praktiken im Sinne der Konzepte des EQR auch im Hochschulbereich sehr wichtig, und darauf aufbauend eine tragfähige organisatorische Struktur der Umsetzung zu entwickeln. Eine wesentliche Herausforderung scheint in der Organisation des Zusammenspiels zwischen den Institutionen und der Systemebene zu bestehen.

## 6. Autorinnen und Autoren

*Lorenz Lassnigg* ist Senior Researcher und Leiter der Forschungsgruppe EQUI: Employment-Qualification-Innovation am Institut für Höhere Studien in Wien. Seine Arbeitsgebiete umfassen allgemeine und berufliche Bildungsforschung und Policy-Analyse, Evaluation von Arbeitsmarktmaßnahmen, Organisationsforschung.

Institut für Höhere Studien (IHS)

Stumpergasse 56

A-1060 Vienna, Austria

E-mail: [lassnigg@ihs.ac.at](mailto:lassnigg@ihs.ac.at)

Web: [www.ihs.ac.at](http://www.ihs.ac.at) ; [www.equi.at](http://www.equi.at)

*Stefan Vogtenhuber* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EQUI: Employment-Qualification-Innovation am Institut für Höhere Studien in Wien. Seine Arbeitsgebiete umfassen quantitative und qualitative Analyse in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Ausbildung, mit besonderem Augenmerk auf die Beziehung zwischen höherer Bildung und Arbeitsmarkt.

Institut für Höhere Studien (IHS)

Stumpergasse 56

A-1060 Vienna, Austria

E-mail: [vogten@ihs.ac.at](mailto:vogten@ihs.ac.at)

Web: [www.ihs.ac.at](http://www.ihs.ac.at) ; [www.equi.at](http://www.equi.at)

*Ada Pellert* ist Vizerektorin für Lehre und Weiterbildung sowie Leiterin des Departments für Weiterbildungsforschung und Bildungsmanagement an der Donau-Universität Krems - Universität für Weiterbildung. Ihre aktuellen Arbeitsschwerpunkte umfassen Weiterbildungs- und Hochschulmanagement, Personal- und Organisationsentwicklung an Hochschulen, vergleichende Weiterbildungsforschung sowie Qualitätsmanagement.

Donau-Universität Krems

Dr.-Karl-Dorrek-Straße 30

A-3500 Krems, Österreich

E-mail: [ada.pellert@donau-uni.ac.at](mailto:ada.pellert@donau-uni.ac.at)

Web: [www.donau-uni.ac.at/wbbm](http://www.donau-uni.ac.at/wbbm)

*Eva Cendon* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Departments für Weiterbildungsforschung und Bildungsmanagement an der Donau-Universität Krems - Universität für Weiterbildung. Ihre aktuellen Arbeitsschwerpunkte umfassen wissenschaftliche Weiterbildung im Kontext der Hochschulen sowie Lebensbegleitendes Lernen als Gesamtstrategie.

Donau-Universität Krems

Dr.-Karl-Dorrek-Straße 30

A-3500 Krems, Österreich

E-mail: [eva.cendon@donau-uni.ac.at](mailto:eva.cendon@donau-uni.ac.at)

Web: [www.donau-uni.ac.at/wbbm](http://www.donau-uni.ac.at/wbbm)



# European Qualifications Framework – EQF in the Context of Tertiary Education

Analysis based on a comparison of selected countries



## Preface



*The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF) is an instrument serving transparency, comparison and translation, designed to make qualifications attained at national and sectoral level intelligible throughout Europe and hence foster mobility and permeability within and between educational systems. The requirement of the EQF is that national qualifications frameworks be established. ( For most countries this will be a medium to long-term task which was, designated as a fundamental necessity at the Informal Meeting of Education Ministers, held in Vienna on 16/17 March 2006. Three points were specified as to the course to be taken:*

- *Work on the description of the individual levels (descriptors) is to be continued.*
- *The benefits for end-users (individual citizens, employers and education and training providers) are to be pinpointed and highlighted.*
- *An EQF trial run is to be conducted under the Leonardo da Vinci programme.*

*Demands on national qualifications frameworks (NQF) differ, as they are country-specific. Against the background of the principal aims pursued at European level, such as the comparability of qualifications in labour and educational markets, the development of a European Higher Education Area and the promotion of lifelong learning, some of the demands on national qualifications frameworks will be identical.*

*Austria has entrusted a project group with the task of throwing light on the implications of the EQF for tertiary education on the basis of a small-scale country comparison. As a result, requirements to be met by national qualifications frameworks have been formulated and options for a strategic approach as well as for measures have been identified for the different system levels. Hence, the present document provides a useful basis for the work of all stakeholders in the fields of education and training, in the labour market, in politics and the administration.*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Faulhammer', with a long horizontal flourish extending to the right.

*Mag. Friedrich Faulhammer  
Director General for Higher Education*



## 1. Introduction

The present study analyses the implications for tertiary education of the proposed European Qualifications Framework (EQF). It starts from the national consultation process on the EQF in Austria, in which the options for implementation and action on the part of existing institutions were to be examined. The process was intended to throw light, in particular, on the correlations between the approaches to the introduction of qualifications frameworks within the European Higher Education Area (EHEA), and the experience gained with the new approaches to setting up the European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF). In the present summary, selected findings are reviewed and discussed within the broader European framework. The rationale of the exercise is to identify what lessons other countries which, like Austria, are just starting to develop their national qualifications frameworks (NQFs) can learn from this analysis. The following questions were addressed:

- What are the common features and what are the differences between the proposals put forth in the EQF as compared to the experience gained within the EHEA (Chapter 2)?
- What lessons could be learned from the countries with more advanced qualifications frameworks (Chapter 3.1)?
- What structural conditions are essential for the implementation of this concept (Chapter 3.2)?
- Which strategic aspects could be significant for implementation (Chapter 4.1)?
- Which options for action exist at the level of educational institutions in addition to their interaction within the broader context (Chapter 4.2)?

The outlook adopted in the study was to establish a close connection between the development of a national qualifications framework and the reform potential inherent in such an approach. Special emphasis was placed on the challenge posed by the sustainable development of lifelong learning. What emerged as one of the study's key messages was a strong link between EQF reform potential and the challenges faced at national level was imperative for the use of these tools. Particular attention should be paid to the effective management of the process, with a view to the appropriate involvement of different stakeholders.

To prepare the ground for conceptual discussions, the national examples are presented with a focus on the main characteristics. Any overstatements or minimizations arising from this approach are sure to be put in perspective in the discussions to follow. The development in

Austria was closely studied with the help of different survey methods (analysis of documents and curricula, recruitment of experts for a workshop and primarily guided interviews). Mogens Berg supplied us with insights as to the international and European perspectives.

The project team would like to thank Edith Winkler and the project advisory board for valuable contributions as well as for their critical appraisal and support of its work.

## 2. EQF – EHEA: Common features and differences

The implications of the European Qualifications Framework (EQF) (cf. European Commission 2005) for higher education are to a considerable degree co-determined by the framework for qualifications of the European Higher Education Area (EHEA), adopted by the Education Ministers in Bergen (cf. Bergen Communiqué 2005). In keeping with the Bologna process it is sub-divided into three cycles, each constituting a complete study programme. These cycles (Bachelor, Master, Doctor) are largely consistent with EQF reference levels 6, 7 and 8, but differ from the latter in that they build one upon the other. Laying down formal parameters for entry to the first cycle was deliberately avoided, but in the EHEA context successful completion of the previous level will be a formal criterion for access to the advanced levels. On the other hand, attainment of a given qualification level is not a guarantee of admission to the next level.

The proposed EQF differs from the EHEA in that there are no compelling reasons for regulating access to the various levels by way of admission criteria (a rule which, however, is not consistently adhered to). The individual reference levels ought to be defined exclusively on the basis of learning outcomes. Considering the desired permeability of educational systems and the autonomy of institutions of higher education, there is room for initiative, even within the EHEA, which would, for example, permit a system for the recognition of non-formally or informally acquired qualifications, allowing access to higher levels to persons without formal credentials such as a degree. This is a key question when it comes to designing national systems.

Both the EHEA and the EQF are essentially based on the description of learning outcomes: The description specifies what knowledge, understanding and skills a learner is supposed to have acquired upon completion of a given programme. However, the two systems use different descriptors (cf. Table 1).

Table 1: EHEA and EQF Descriptors

Dublin Descriptors (EHEA)	EQF Descriptors
Knowledge and understanding	Knowledge
Applying knowledge and understanding	Skills
Making judgements	Competences in a broader sense: (i) autonomy and responsibility (ii) learning competence (iii) communication and social competence (iv) professional and vocational competence
Communication skills	
Learning skills	

The Bologna Follow-up-Group (BFUG) established a working group to address questions relating to the Qualifications Framework. The group has submitted an assessment of the relationship between the two approaches. According to this assessment the two qualifications frameworks differ in terms of scope and methodology, but are neither inconsistent nor incompatible. Each approach is to be based on outcome and competence orientation. The EQF relates exclusively to learning outcomes; in the EHEA, too, the study programmes constituting the Bologna cycles, as translated to the national levels, are mainly defined by outcome-based descriptor systems (cf. Chapter 3). The workload of students (ECTS), profile descriptions and other characteristics of study programmes (such as access regulations, academic degrees, permeability, etc.) are frequently included in national Bologna frameworks by way of formal descriptions of study programmes.

The working group also sees the EHEA qualifications framework as continuing to exist within the EQF as a sectoral qualifications framework for higher education that links the higher education awards and qualifications of the 45 Bologna member states by way of national qualifications frameworks. Hence these national Bologna frameworks are to be understood as national sectoral qualifications frameworks. From the viewpoint of the Bologna working group, the EQF's added value consists essentially in linking higher education with all areas of education and training and vice versa (cf. Bologna Working Group on Qualifications Framework 2005). Within the context of the EQF, the three EHEA cycles are not supposed to "monopolise" the three most advanced EQF reference levels. The idea is rather to permit mobility – through

pertinent recognition systems or mechanisms – to all levels, even from non-formal and informal learning contexts. This implies that, in principle, also people who have no higher education awards can gain access to reference levels 6, 7 and 8, if they can provide proof of having attained the required learning outcomes by way of professional experience. When it comes to formal awards, higher education credentials such as degrees are the only ones attributed to these levels. In some countries intermediate qualifications within the first cycle can be linked to EQF level 5, since the descriptors of the short cycle are also basically consistent with this EQF reference level.

The EQF will be able to live up to the claim of providing an outcome-oriented overarching framework only if it can depend on a system of standardised descriptors that permits the appropriate description of all the competences and qualifications as well as of initial and further vocational training and the education system (including higher education). In this area, there is a particular need for more clearly defined categories and intensive development of national qualifications frameworks. There is a particularly strong demand for making the systems operable at the level of day-to-day practice.<sup>15</sup> It should also be noted that the requirements for connectivity to outcome-based formulations by practitioners are anything but uniform. It will probably be more difficult to introduce outcome-based structures into systems dominated by input-based programme definitions.

In the area of higher education a generally recognised set of generic descriptions covering learning outcomes is provided by the Dublin descriptors. Special attention should be paid to the compatibility with the Dublin descriptors in the EHEA, whenever the EQF descriptors are being upgraded. Far-reaching consistency of the two systems will facilitate the integration of the higher education awards and qualifications described with the EHEA descriptors into the overarching national qualifications frameworks (NQF). This would have the major advantage of releasing institutions of higher education from the obligation of having to provide two different descriptions of the learning outcomes attained through their educational programmes and of qualifications – one for the EHEA and one for the EQF.

---

<sup>15</sup> One of the important outcomes of the EQF consultation process is the demand to simplify, refine and improve the descriptors: on the one hand, the descriptors need to be sufficiently generic to reflect the diversity of European qualification structures, on the other hand, specific enough to be operable

Moreover, EQF descriptors could be used to assign advanced professional qualifications obtained by way of initial and further vocational education and training to the higher levels (6 to 8). This question, on which opinions differed also during the consultation process, is still open for discussion: whereas some statements were critical of the fact that EQF levels 6–8 were ‘monopolised’ by higher education at the expense of vocational education, others favoured their exclusive attribution to academic education.

The success of an EQF, as an element designed to encourage lifelong learning, does not solely depend on an agreed system of qualification descriptors. It will depend on a whole series of additional factors designed to improve transparency and mutual trust. In the common principles and cooperation procedures they figure under the following headings (cf. European Commission 2005, 27ff):

- Quality assurance<sup>16</sup>
- Validation of non-formal and informal learning
- Guidance and counselling of learners
- Fostering of key competences

The main purpose of the EQF is to support learners in their efforts to pursue lifelong learning. To permit detailed planning of educational biographies it will be necessary to develop instruments serving as reference points in this process. With this in mind, links need to be established to the credit transfer and accumulation mechanism (ECTS, ECVET<sup>17</sup>), the EUROPASS framework<sup>18</sup> for transparency of qualifications and the portal on international learning opportunities (PLOTEUS<sup>19</sup>).

---

<sup>16</sup>The Commission proposal lists common principles of quality assurance in general and vocational education, which relate to the ENQA standards and guidelines for higher education and to the common quality assurance framework for vocational education (CQAF).

<sup>17</sup> European Credit Transfer for Vocational Education and Training.

<sup>18</sup> EUROPASS (Framework Concept to promote the Transparency of Qualifications and Skills).

<sup>19</sup> PLOTEUS (Portal on Learning Opportunities throughout the European Space)

### 3. Country comparison

With a view to conceiving different QF options and strategies within national contexts, three national qualifications frameworks were selected and analysed: the qualifications frameworks for higher education in Germany and Denmark and the comprehensive Irish qualifications framework for lifelong learning that was introduced in 2003 as part of extensive reforms and covers all the national qualifications even beyond the formal educational system.

#### 3.1. Germany, Denmark and Ireland

In **Germany** the Conference of Education Ministers agreed on a national qualifications framework for higher education in April 2005. Based on this framework, the description of qualifications in keeping with the EQF is to be extended to all educational areas in the years to come. A comparison with the overarching qualifications framework for the European Higher Education Area reveals that in the national framework the descriptors are not specified in detail. Instead, the framework is largely based on the generic Dublin descriptors<sup>20</sup>, and it is pointed out that the detailed description of qualifications will be the task of institutions of higher education. Considering the wide range of options for describing outcomes and/or interpreting and applying the generic descriptors, this decentralised approach may result in diverse procedures adopted by individual institutions and may be inconsistent with the objectives of transparency and comparability of qualifications.

As to permeability, reference is made to national provisions for access to higher education<sup>21</sup> of applicants with professional qualifications but without academic access credentials. Moreover, there is the option of having qualifications acquired outside higher education institutions and confirmed by exams credited towards bachelor and/or master degree programmes.

---

<sup>20</sup> Also in use are certain elements and superordinate concepts from the TUNING project, e.g. "systemic competence" and "instrumental competence", cf.: <http://tuning.unideusto.org/tuningeu/>.

<sup>21</sup> However, the existing options for alternative higher education access are hardly used. According to a number of surveys, the proportion of first-year students without final secondary-school examinations is at most 1 per cent, which is markedly lower even than the Austrian proportion; cf.: [http://www.blk-bonn.de/papers/hoerschulzugang\\_fuer\\_beruflich\\_qualifizierte.pdf](http://www.blk-bonn.de/papers/hoerschulzugang_fuer_beruflich_qualifizierte.pdf).

No provision is made for other interfaces with vocational and further education (short-cycle programmes specially designed for adults and/or employed persons, etc.), which seems to imply that higher education will not figure prominently in the context of lifelong learning. So far, no documentation is available on the implementation at institutions of higher education, nor on experience gained; hence, the German draft qualifications framework has yet to be implemented.) The aim of extending the academic framework to general and vocational initial and further education and training, formulated in the German qualifications framework for higher education awards with a view to creating an overarching national qualifications framework for all educational areas in keeping with the EQF, is contested. In the position paper of the main committee of the Federal Institute for Vocational Education and Training on the EQF no mention is made of the higher education awards framework, even though the main committee does advocate “an overarching national qualifications framework for the Federal Republic of Germany” (Bundesinstitut für Berufsbildung 2006, 1). On the other hand, it is stressed that EQF levels 6 - 8 must not be reserved for academic education and that academic awards are not to be allocated automatically to these levels. On the contrary, the paper demands that learning outcomes be tested for compliance with the requirements formulated for the reference levels. In this context special reference is made to employability and, with lifelong learning in mind, it is demanded that work experience should be indispensable for reaching the highest EQF level.<sup>22</sup>

The **Danish** model of a **qualifications framework** for higher education consists mainly of three components: the competence profiles, the competence objectives and the formal aspects:

- The competence profiles, which are described in fairly general terms, are supposed to give an overall impression of the competences attained by the holders of specific awards.
- Building on these profiles, the competence objectives specify in detail the (field-specific and personal) competences graduates are expected to have in selected areas. The objectives focus on three different types of competences, i.e. intellectual, professional and academic as well as practical competences, each representing a field of competence in its own right. The competence objectives described in the Danish qualifications framework go beyond the Dublin descriptors, as they link especially the professional and academic competences with specific national education programmes or disciplines.

---

<sup>22</sup> For the present EQF Commission draft this would imply that without pertinent professional experience a doctorate would not suffice for inclusion under level 8.

- The formal aspects include data on workload, access criteria, options for continuing education, recognition, and institutions where qualifications can be attained.

Apart from the usual Bologna study cycles, i.e. Bachelor (with a distinction between professional and academic qualifications), Master and PhD, the qualifications framework provides for additional short-cycle academic programmes. The access criteria and the linkages between these specific educational programmes indicate that the Danish qualifications framework is striving for permeability and that higher education is supposed to play an active part in the efforts to establish a lifelong learning system. Moreover, Denmark has a well developed VET system, in which various types of apprenticeship training play an important role. The short and intermediate-cycle study programmes mainly address individuals who have completed their vocational training and have already acquired work experience.

The Danish higher education system has already been adapted to the Bologna structure. The outcome-based system is to be introduced by way of pilot projects. Monitoring of progress and establishing consensus among the stakeholders involved are major factors in this process.

The introduction of the **Irish National Framework of Qualifications**, NFQ, in October 2003, was preceded by thorough reforms of the Irish educational system. The starting point for this development was the Qualifications (Education & Training) Act of 1999, under which three new, intermediary organisations were set up in 2001: the National Qualifications Agency (NQAI), the Further Education and Training Awards Council (FETAC) and the Higher Education and Training Awards Council (HETAC). Under the umbrellas of FETAC and HETAC the tasks of a series of predecessor organisations were grouped together which made for simpler structures. From the start, the main task of NQAI was to develop the NFQ. The two newly established Awards Councils are in charge of developing and recognising educational programmes and awards and to place them in the NFQ; FETAC is in charge of continuing education and HETAC of the entire academic area, with one major exception: the seven national universities and the Dublin Institute of Technology (DIT), which were already in existence when HETAC was set up, remained autonomous and as such responsible for their educational programmes and awards.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> These eight institutions have the status of awarding bodies. FETAC is responsible for all newly accredited universities as well as for all other institutes of higher education.

As for general and vocational education and training, this task lies with the State Examinations Commission (SEC), a department of the Ministry of Education.

The NFQ consists of 10 levels; the higher levels from 7-10 are reserved for higher education. The levels are defined by a set of level indicators: knowledge, know-how and skill and competence. In the interest of operability, these three types of learning outcomes were sub-divided into 8 components. In combination with the levels, these components form a 10x8 grid of level indicators. The “award types” which are used to assign named awards constitute a key element within the system of levels). The individual levels may comprise one or several award types. Honours Bachelor Degrees and Higher Diplomas, for example, are found at level 8. Corresponding named awards would be an Honours Bachelor Degree in Microbiology or a Higher Diploma in Nursing. The NQAI is in charge of and responsible for the development of the level indicators and the award-type descriptors. The named awards, in their turn, are conceived and included in the qualifications framework by the awarding bodies on the basis of the level indicators and the award-type descriptors.

The level indicators used in the Irish framework largely correspond to the descriptors in the EQF proposal and are additionally specified. Unlike Austria, Ireland has a tradition of competence-based awards, which were introduced prior to the Irish NFQ. As a result the situation prevailing in Ireland, when the Irish NFQ was introduced, is only partially comparable to input-based systems. Shifting to outcome-based descriptions represents a significant challenge. In Ireland an exception was made for the existing universities: they were not assigned to HETAC, but are free to develop their own educational programmes and awards. However, when it comes to the incorporation of their awards in the NFQ, the NQAI rules apply in the same way in which they apply to all other institutions. Inclusion in the NFQ is in the interest of the universities, as staying outside would put them at a competitive disadvantage in the recruitment of students. Through initiatives designed to enhance permeability and student-centredness as well as adequate provision for adult and non-traditional students (alternative routes of access, part-time studies, ECTS) the universities are seeking to play an active part in the lifelong learning process.

All three qualifications frameworks examined operate with outcome-based descriptions of qualifications, which correspond to the proposed, generic Dublin descriptors (Germany, Denmark) and/or the EQF descriptors (Ireland). With their national specifications, the Danish and Irish frameworks even go beyond these systems. With a view to a uniform and transparent national approach that guarantees a clear, traceable linkage between the national qualifications and the overarching European Qualifications Framework, it appears appropriate to add specific descriptors to the generic ones. This will, in particular, be of practical use in curriculum development, etc. If – as in the case of Germany – the application of the generic descriptors is at the sole discretion of the institutions of higher education, very heterogeneous qualifications descriptions could be the result. This, however, would not be conducive to the core aims of transparency and comparability.

## 3.2. Austria as compared with other countries

### 3.2.1. Structural level

When comparing the structure of the outcome-based description of educational provision aimed at by the EQF with the Austrian structure, we find that the latter is largely content-based. Outcome-based description has already gained ground at Fachhochschulen (polytechnic colleges) and in apprentice training, though the accounts given do not match the systematic descriptors in every respect. In schools as well as in higher education curricula have a contextual bias. As to the different competence categories, the focus in the Austrian system is on professional competences, whereas the new key and basic competences have, so far, played a less prominent role. More or less concentrated efforts are being made in the different educational areas to emphasise outcome-based formulation and key competences. However, a common concept and a systematic approach are both lacking.

The second structural element within the Austrian set-up is constituted by the systems for describing and verifying qualifications. These systems are primarily based on regulatory specifications that also provide for links between qualifications and/or awards and eligibility for defined educational programmes as well as certain employment sectors (e.g. the commercial sector). Apart from the eligibility system, different selection procedures are in use in different areas, though ultimately selection is made on an individual basis. These practices are not or not as

clearly regulated as eligibility, and in most areas there exist no official bodies of appeal in the case of non-admission.

The level of employment systems is dominated by formal qualification and job descriptions which ‘point the way’, but very often overlap to a significant extent and are increasingly supplemented by non-formalised competence and job descriptions. Surveys conducted for the Austrian DeSeCo report identified a pronounced interest, especially on the part of employers’ associations, in the further development of systematic competence descriptions (cf. Lassnigg, Mayer 2001). This development is taken account of by both the Ministry of Education<sup>24</sup> and the Public Employment Service in the form of job and competence descriptions.

Certificate annotations<sup>25</sup> and annexes to diplomas<sup>26</sup> are being generated for the Euroguidance and Europass schemes. These descriptions are basically derived from curriculum content. Job and competence descriptions, based on the analysis of labour demand and, so far, with little or at best indirect reference to educational qualifications, are also generated for the Qualifications Barometer of the Public Employment Service. On either side the competence and job descriptions are highly detailed and not or not very directly linked with aggregated competence systematics.

### 3.2.2. Developments in the field of higher education

At this level account needs to be taken of the interplay between the reform dynamics in Austria’s higher education system and supranational developments, in particular the Bologna process. Austria has been actively involved in the Bologna process from its very inception. However, developments have been marked by the asynchronous concurrence of major national projects for the reform of study programmes and universities and of stimuli from the European and international levels: Austria had barely started to implement her reform projects when powerful new or additional stimuli arrived from outside, which introduced new aspects and posed additional challenges to the dynamic implementation of the planned reforms. This happened during the first wave of reforms of study programmes under the 1997 Universities Act, which

---

<sup>24</sup> Cf.: <http://www.bildungssystem.at/>; this is where you can log on to basic information on the different educational areas.

<sup>25</sup> Cf.: <http://www.zeugnisinfo.at/index.php?l=en>; this is where you find the descriptions for the school system and for apprentice training.

<sup>26</sup> Cf.: <http://www.europass-info.at/article/articleview/17/1/6> and [http://www.bmbwk.gv.at/universitaeten/diplomasupplement/Allgemeines/Anhang\\_zum\\_Diplom\\_\\_Diplo7711.xml](http://www.bmbwk.gv.at/universitaeten/diplomasupplement/Allgemeines/Anhang_zum_Diplom__Diplo7711.xml); the supplements are mandatory at universities; Fachhochschulen will issue them upon request; they have been recommended for other areas as well.

came up against the launch of the Bologna process, and it is happening again, as the implementation of the 2002 Universities Act is coming up against issues raised in the EQF context.

The discussion of lifelong learning and of prevailing national education policies, inspired by the European initiatives, is characterised by a persistent ambivalence that arises from the dual message of “develop your own distinct profile, distinguish yourself, demonstrate your special features,” versus, “be mobile, standardise, solve issues of recognition on a broad basis and with the help of general ‘currencies’, such as ECTS.” These messages frequently put individual institutions into a double bind, and generate contradictory requirements, when it comes to practical implementation.

In higher education, the Bologna process is implemented on a broad basis in both formal and structural terms. However, it has become manifest that what is lacking in the implementation of the new Bologna concepts is a more pronounced “dimension of depth”, expressed in the intensified utilisation of the reform potentials inherent in the process. The Bologna system is based on two fundamental concepts, which in Austria are currently in different stages of development: The learning outcomes to be attained by the end of the study cycles has yet to be defined, at least at the universities. In the sector of Fachhochschulen, where the accreditation principle is safely anchored, there is a stronger demand for gearing programmes to learning outcomes, even though a consistently systematic approach to the description of learning outcomes is still lacking. The second concept, designated as learner orientation and linked to the credit transfer system (ECTS), has occupied institutes of higher learning since the introduction of the Bologna structure. The experience gained in the implementation of the ECTS indicates that the ‘workload principle’ – i.e. the notion of viewing curricula from the perspective of students’ workloads – poses another major challenge to Austrian institutions of higher education.

When it comes to setting up national qualifications frameworks, one of the key challenges is the orientation towards learning outcomes and competences. The Bologna process as well as its implementation have demonstrated that the learning-outcome perspective – i.e. the added value in terms of competence generated by an educational programme or process – is foreign to the previously, highly input-oriented educational systems. Competence orientation implies the important issue of defining and verifying the outcome.

In the series of interviews of university representatives, the question of how to organise university access – a highly topical issue in Austria – was repeatedly addressed. The Bologna

proposals for access and transition differ from the EQF proposals. Whereas the EQF puts the emphasis on the recognition of non-formally and informally acquired competences and provides for external access at all levels, the three cycles of the Bologna structure build one upon the other. This makes the issue of transitions explicitly part of the dispositive sphere. Most of Austria's universities still subscribe to the conventional access modalities (qualification for university entrance attained at secondary school); Fachhochschulen have dispositive powers in granting access (and thus entitlement). These two, different models also differ from the Bologna structure, inspired as it is by Anglo-Saxon models. The rather selection-oriented systems are hard to reconcile with the entitlement system. The options for balancing the two models can be considered major factors in structuring transitions.

The study also reveals the need for a fundamental discussion on opening the sector of tertiary education – in particular the universities – to non-traditional students. The development and establishment of a clearly structured and transparent incentive system in the interest of lifelong learning requires a serious discourse on the issue of permeability, also in the higher education system. This would, in particular, include the issue of recognising competences acquired outside the formal educational system when it comes to university access. The answer to this question depends on the characteristics of study programmes within the different cycles, and in particular on the distinction between more professionally oriented programmes and research-oriented programmes.

#### 4. Options for action

Key objectives from the European perspective are the comparability of awards in the labour and educational markets, the development of the European Higher Education Area and the promotion of lifelong learning. Important tools for achieving comparability are the outcome-based formulation of educational qualifications throughout the entire system of general and vocational education, including tertiary education, and systems for verifying qualifications, no matter whether they are acquired within or outside the formal educational system. This implies linkage with the quality assurance systems. Compatibility of the national framework – national and sectoral qualifications – with the European framework needs to be guaranteed by a process of self-certification. This process needs to be designed autonomously on a national level, taking into

account the above-mentioned common principles of quality assurance and involving international experts.

With a view to encouraging lifelong learning, the perspective of the learners is emphasised. It is for them that the system is intended to provide better opportunities and incentives for designing their educational careers, taking account of employment opportunities and the demand for qualifications. This aspect establishes a link between the instruments serving the transparency and crediting of the qualifications attained (ECTS, EUROPASS, PLOTEUS) and the setting up of the qualifications framework. The resulting options for action at the various levels are described below.

#### 4.1. Strategic approach

A structure for strategic decision-making as to the implementation of EQF and setting up a NQF in higher education can be based on the assessment of the status quo in Austria and on the comparative analysis of the experience several countries have gathered in implementing their own frameworks. The following elements are proposed for the structure underlying the strategic approach:

- The degree of integration of the approach taken: decision in favour of an integrated development of the entire educational system or in favour of an autonomous development of the higher education sector.
- The degree to which the reform potentials are taken into consideration: The following appear to be the defining aspects of the approach: limitation to formal mapping and translation of existing programmes into the EQF structure; taking into account existing regulations; reform of transition structures; reform of outcome and competence definitions; reform of teaching and learning processes, orienting them towards learner-centredness. If the limits of formal translation are transcended, reform steps can be variously combined, while the formulation of objectives and priorities must be informed by the need for action at the national level as well as by the interaction between the national and the European/international levels.
- The organisational structure of the process and of the crediting systems. The following aspects can be labelled key aspects in designing the organisational structure of the strategic approach: embeddedness in existing reform processes; the time required; the degree of

involvement of the various groups of actors within and outside the educational system; and the modes of organisation and monitoring.

If the decision is in favour of limiting the process to formal translation of existing structures into the EQF, the reform potentials are not utilised. An approach geared to a comprehensive solution in the sense of full integration into an overall strategy for lifelong learning would generate sustainability and acceptance. Several of the Austrians interviewed expressed their concern about a possible scenario in which the EQF would develop in parallel with the Bologna process or might even replace it. An autonomous development in tertiary education would, moreover, significantly reduce the transparency benefit for the entire education system. Yet, this is the very aspect most warmly endorsed by most of the European countries.<sup>27</sup>

#### *Reform of the transition structures: broadly based negotiating process*

If the decision is in favour of a reform-oriented approach, there are certain linkages between the different reform options and the organisational solutions. The reform of the transition structures calls for a broadly based negotiating process. What seems indicated is an integrated approach with open, interactive structures and large-scale involvement of internal and external groups of actors.

#### *Reform of outcome and competence definitions: top down*

A reform of the outcome and competence definitions geared towards setting up an integrated overall framework, including a shift from the formulation of curriculum content to the formulation of outcome, will occasionally come up against contradictory requirements. On the one hand, it will require determined top-down control with the focus on a centralised level, since the multitude of possible outcome formulations will have to be narrowed down, while clear-cut, objective reasons on which to base decisions are still insufficiently developed. At a decentralised level, the complexity and diversity of options defy efforts to design clearly laid-out structures. So, the solution lies in policy guidelines, which could naturally also be the outcome of a broad-based process that would, however, have to be purposefully organised. On the other hand, educational programmes are embedded in a supranational space, where they compete at a decentralised level.

---

<sup>27</sup> Cf.: [http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/educ/eqf/resultsconsult\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/educ/eqf/resultsconsult_en.html)

Hence the reference points for the formulation of outcomes are not only provided by the national systems, but also by pertinent educational programmes of other countries.

### *Reform of teaching and learning processes at institutional level*

It goes without saying that the reform of teaching and learning processes will primarily happen at the decentralised, institutional level. In this context the question of supranational affinity versus national affiliation in specialised fields figures even more prominently than in the matter of outcome formulation. The sector of higher education, in particular, abounds in cooperation arrangements and networks set up by different countries in a variety of specialised fields for the purpose of exchanging experience and of benchmarking. The question is how to strike a balance between the two sources of influence. Another question is how much control needs to be exerted by setting national objectives or points of reference, in order to prevent out-of-step developments within educational systems.

This schematic outline is inspired by the national examples and the key contextual aspects to be considered in setting up qualifications frameworks, which are mentioned in the EHEA and the EQF and which have also played a role in the Austrian survey. Different reasons can be cited for choosing a given approach from this wide spectrum; but there are no compelling, objective reasons for the choice of a specific solution. There is considerable leeway for action, as demonstrated by the widely differing characteristics prevailing in the selected countries. This leeway extends from the combination of a formal translation framework with specifications at institutional level in Germany, via the systematic, integrated formulation of competence categories in higher education and their consensual implementation through pilot projects in Denmark, to an integrated overall framework of outcome-based qualifications, monitored by central, intermediary bodies in Ireland.

An important general dimension of further development is the further specification of outcome formulations and descriptors. Competences can be conceptualised in different ways (cf. for example Rychen/Sagalnik 2003, 2001, Nijhof/Streumer 1998), and it has yet to be clarified to what extent the concept of competence can or ought to replace the traditional classification into knowledge and skills. The proposal for an overarching structure (also integrated into the PISA system), which emerged from comprehensive work performed under the aegis of the OECD, was significantly extended and modified in the proposal on key competences submitted by the EU

Working Group for a European Reference Framework (European Commission 2004). It did not, however, enter directly into the EQF conceptualisation. Nor does the EQF proposal contain a system for weighting the individual outcome dimensions, which leaves wide scope for interpretation, when it comes to classifying the national systems. Thus, the fleshing out of the structure and/or the decision whether or not to implement reforms targeted at outcome-based strategies, will be largely at the discretion of the individual countries.

#### 4.2. Options for action at the institutional level

In the national context, account needs to be taken, first of all, of the prevailing structural set-up. This covers the way educational and training programmes are defined as compared with the EQF and EHEA proposals, and the systems for verifying qualifications. In addition, attention has to be paid to the interactions and links between reforms and development at national level and developments and proposals at European level (the Bologna process, the development of strategies for lifelong learning and the question of the national qualifications framework).

Based on the experience gained with the Bologna process, Mogens Berg has distinguished four significant steps in the conception and implementation of national qualifications frameworks, which could also provide guidance in setting up the organisational structure:

1. Define objectives
2. Identify the actors to be involved
3. Work out the framework
4. Generate acceptance and implement

It may well be that a broadly based, integrated approach will necessitate a wider time horizon as well as coordination between the requirements of the Bologna process and those for setting up the EQF. It seems that developments in higher education triggered by the Bologna process follow a timeline and, in part, also an organisational pattern different from the one followed by the integrated development in the EQF. A decision in favour of a step-by-step approach ought, at any rate, to make allowance for the objectives pursued with an integrated overall structure.

A policy of lifelong learning, initiated by the Bologna process and now spreading to the tertiary sector by way of the EQF and the demands for the development of NQFs, can be effective, if the differentiation of the higher education system and the pro-active structuring of access to it is

successfully linked to a policy of openness. An aggressive, high-quality policy of lifelong learning – combined with higher participation rates, enhanced permeability and mutual recognition – can only be achieved, if a fair solution is found for the problem of access. Overall, it would seem reasonable to integrate the practical steps taken in setting up national qualifications frameworks as a first important stage into the development of national lifelong learning strategies.

### *Requirements for national qualifications frameworks*

There seems to be broad consensus on the requirements to be met by existing and future national qualifications frameworks (NQFs):<sup>28</sup>

- They need to be based on learning outcomes.
- They presuppose a process of “self-certification” at national level, within systems designed to foster compatibility and mutual trust.
- They presuppose the involvement and recognition of all national agents, not only in general and vocational education but including the labour market.
- They presuppose integrated systems for the validation of non-formal and informal learning.
- They presuppose sound, transparent and credible quality assurance mechanisms.

When devising options for action at the institutional level, account needs to be taken in particular of the way the interplay between different levels is organised and of including the international and European dimensions at all levels. The interplay of bottom-up and top-down processes needs to be organised with a view to maximising support for the initiatives of institutions, without losing sight of an integrating overall structure. This brings us to the above-mentioned double bind between establishing distinct images and seeking comparability of institutions of higher education. What we have witnessed so far are important examples of the coordinated development of different universities at national level as well as of Austrian and international universities in specific specialised areas, and also highly systematic approaches to development that could be emulated in other areas.

---

<sup>28</sup> Cf.: EU /DG f. Education and Culture, Life Long Learning: Education and Training Policy: The EQF consultation process. A first summary of responses. [http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/educ/eqf/resultsconsult\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/educ/eqf/resultsconsult_en.html)

### *Options for actions at the institutional level*

Against this background and derived from the Austrian analysis, the following options for action at the institutional level appear most expedient:

- Enhance systematic curriculum development at universities
- Pilot projects covering non-formal and informal learning and its validation
- Develop quality management in combination with systems of self-certification
- Methodical stock taking of experience gained in the validation of non-formal and informal learning at Fachhochschulen
- Systematically address the image-building of study programmes within the Bologna structure
- Structure competence definitions and outcome descriptions

Enhancing the systematic curriculum development at universities, with a view to clarifying the relationship between teaching input and learning output, and competence orientation as a didactic challenge would be an important option for action. In those branches of study where a comprehensive curriculum reform has been launched, the workload approach as well as modularisation are increasingly revealed as valuable instruments serving not only mobility but also the internal organisation of teaching at universities. This and similar experience can be systematically fed into and exploited in committed pilot projects which lend themselves to interdisciplinary exchange.

Within the entire sector of tertiary education, pilot projects that record and validate non-formal and informal learning would generate vital experience that could stimulate further discussion of the EQF. To start with, they could build on the systematic recording and analysis of current practices and the processing of experience gained in other countries.

### *Outcome-based configuration of study programmes*

It would be important to systematically address the matter of making the outcome-based approach a significant part of the image of study programmes within the Bologna structure. There are two principal points of discussion and/or unanswered questions, which, if dealt with in depth, could give a strong impetus to developments.

- First, the principles governing the organisation of Bachelor studies. Clearly, there exist diverging approaches which partly correspond to differences between universities and so-called Fachhochschulen. One approach consists in focusing on a so-called “broadly based

initial education and/or training”, the other stresses the provision of specialised qualifications.

- The second unanswered question is related to the links between study cycles and the labour market. There are highly contradictory interpretations and there is a need for improved empirical identification of the relations between the study programmes on offer and employment. Sweeping statements on the demands of “the labour market” or of “the business community” ought to be handled with care.<sup>29</sup> In this context it is necessary to invest in the culture of monitoring the relations to the labour market. This second question is also closely related to learner orientation and lifelong learning, as the expectations from connective academic careers and/or interruptions for gaining job experience will – implicitly or explicitly – impact on the design of study programmes.

#### *Priorities and challenges in reforming tertiary education*

The analysis has revealed a broad spectrum of different options for approaching the application of the EQF in the context of tertiary education. The main task is to identify developments in the Bologna process and link them with the development of comprehensive national qualifications frameworks in the EQF context. To make this more than a formal exercise, the project must be interlinked with the national reform priorities and challenges. By way of summary, the following could be listed as the most important aspects:

- The systematisation of outcome and competence definitions needs to be deepened and carried forward at all levels.
- The cross links between EHEA and EQF appear to be based primarily on systems and mechanisms for recognising non-formally and informally attained qualifications. In this context, pilot projects and the identification of examples of good practice would seem to be of high priority.
- At the national level it would seem vital to take stock of existing structures and practices from the EQF perspective, also in the higher education sector. Building on the results, a sustainable implementation structure could be organised. Organising the interaction between the institutional and the systems levels appears to present a major challenge.

---

<sup>29</sup> In this context mention should be made of the discussions in the run-up to the establishment of Fachhochschulen in Austria, in which similar arguments were used to call the “marketability” of the new FH qualifications into question – arguments that have been put into perspective by subsequent developments.

## 5. Literatur/*Literature*

Bergen Communiqué (2005): The European Higher Education Area – Achieving the Goals. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005.

Bologna Working Group on Qualifications Framework (2005): Note on the complementarities between the overarching framework for qualifications of the EHEA and the proposal in EU-Commission staff working document on a European qualifications framework for lifelong learning (EQF), BFUG7 8b. Online im Internet unter: <http://www.dfes.gov.uk/bologna/uploads/documents/RGlettertoDavidCoyne21Dec2005.pdf> [Stand 29.3.2006].

Bologna Working Group on Qualifications Frameworks (2005): A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area. Ministry of Science, Technology and Innovation, Copenhagen.

Bundesinstitut für Berufsbildung (2006): Europäischer Qualifikationsrahmen (EQF). Stellungnahme des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung. Pressemitteilung. Online im Internet unter: <http://www.bibb.de/de/print/23731.htm> [Stand 27.2.2006].

Europäische Kommission (2005): Auf dem Weg zu einem Europäischen Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen. Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SEK 957, Online im Internet unter: [http://eu2006.bmbwk.gv.at/downloads/bildung\\_eqf.pdf](http://eu2006.bmbwk.gv.at/downloads/bildung_eqf.pdf) [Stand 29.3.2006].

European Commission (2004): Key Competences for Lifelong Learning. A European Reference Framework. Implementation of "Education and Training 2010" Work Programme, Working Group B "Key Competences". Online im Internet unter: <http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/basicframe.pdf> [Stand 29.3.2006].

Lassnigg Lorenz, Markowitsch Jörg (Hrsg.) (2005): Qualität durch Vorausschau. Antizipationsmechanismen und Qualitätssicherung in der österreichischen Berufsbildung. Studienverlag, Innsbruck.

National Qualifications Authority of Ireland (2003): Policies and Criteria for the Establishment of the National Framework of Qualifications. Dublin.

National Qualifications Authority of Ireland (2006): Towards the completion of Framework implementation in the universities – a discussion paper. Online im Internet unter: <http://www.nqai.ie/en/Publications/File,1183,en.doc> [Stand 8.3.2006].

Nijhof, Wim J., Streumer, Jan N. (Hrsg.) (1998): Key qualifications in work and education. Dordrecht, Boston, London.

OECD (2005): The Definition and Selection of Key Competencies. Executive Summary. Online im Internet unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/47/61/35070367.pdf> [Stand 29.3.2006].

Pellert Ada (2005): Erfahrungen mit dem Bologna-Prozess an Österreichischen Hochschulen. In: Hanft, Anke/Müskens, Isabel (Hg.): Bologna und die Folgen für die Hochschulen. Bielefeld. S. 10-12.

Qualifikationsrahmen für Deutsche Hochschulabschlüsse (2005). Online im Internet unter: <http://www.hrk.de/de/download/dateien/QRfinal2005.pdf> [Stand 26.3.2006].

Rychen Dominique S., Sagalnik Laura H. (Hrsg.) (2003): Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society, Seattle.

Rychen Dominique S., Sagalnik Laura H. (Hrsg.) (2001): Defining and Selecting Key Competences, Seattle.

## 6. Authors

*Lorenz Lassnigg* is Senior Researcher and Head of the research group EQUI: Employment-Qualification-Innovation at the Institute for Advanced Studies, Vienna. Research interests are education and training policy, evaluation of labour market programmes and organisation research.  
Institute for Advanced Studies (IHS)  
Stumpergasse 56  
A-1060 Vienna, Austria  
E-mail: [lassnigg@ihs.ac.at](mailto:lassnigg@ihs.ac.at)  
Web: [www.ihs.ac.at](http://www.ihs.ac.at) ; [www.equi.at](http://www.equi.at)

*Stefan Vogtenhuber* is Research Fellow of the research group EQUI: Employment-Qualification-Innovation at the Institute for Advanced Studies, Vienna. Main research interest is the analyses of the interrelation between education and training (higher education and lifelong learning) and the labour market.  
Institute for Advanced Studies (IHS)  
Stumpergasse 56  
A-1060 Vienna, Austria  
E-mail: [vogten@ihs.ac.at](mailto:vogten@ihs.ac.at)  
Web: [www.ihs.ac.at](http://www.ihs.ac.at) ; [www.equi.at](http://www.equi.at)

*Ada Pellert* is Vice-Rector for Academic Affairs and Head of the Department for Continuing Education Research and Educational Management at the Danube University Krems, University of Continuing Education. Main research interests are higher education management and policy, organizational and staff development in higher education, comparative analysis of continuing education, quality management.  
Danube University Krems  
Dr.-Karl-Dorrek-Straße 30  
A-3500 Krems, Austria  
E-mail: [ada.pellert@donau-uni.ac.at](mailto:ada.pellert@donau-uni.ac.at)  
Web: [www.donau-uni.ac.at/wbbm](http://www.donau-uni.ac.at/wbbm)

*Eva Cendon* is Researcher at the Department for Continuing Education Research and Educational Management at the Danube University Krems, University of Continuing Education. Main research interests are continuing education in higher education institutions, lifelong learning policy.  
Danube University Krems  
Dr.-Karl-Dorrek-Straße 30  
A-3500 Krems  
E-mail: [eva.cendon@donau-uni.ac.at](mailto:eva.cendon@donau-uni.ac.at)  
Web: [www.donau-uni.ac.at/wbbm](http://www.donau-uni.ac.at/wbbm)