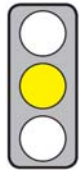


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission präsentiert ihre Vorstellungen von der Zukunft der beruflichen Bildung.

Betroffene: Alle Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Auszubildende, Schüler, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen.



Pro: (1) Die Vergleichbarkeit von Bildungskompetenzen erhöht die grenzüberschreitende Mobilität.
(2) Die Förderung unternehmerischen Denkens in der beruflichen Bildung führt zu positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten.

Contra: (1) Die Forderung der Kommission, in der beruflichen Erstausbildung auf spezielle Ausbildungsgänge zugunsten einer „modularen“ Ausbildung zu verzichten, droht das duale Ausbildungssystem auszuhöhlen.

(2) Obligatorische Auslandsaufenthalte und die Betonung von Schlüsselkompetenzen zu Lasten der beruflichen Qualifikation erhöhen die Ausbildungskosten und senken dadurch die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2010) 296 vom 9. Juni 2010: Ein neuer Impuls für die europäische **Zusammenarbeit in der beruflichen Aus- und Weiterbildung** zur Unterstützung der Strategie Europa 2020

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Nach Ansicht der Kommission kommt der beruflichen Bildung eine überragende Bedeutung zu. Aus diesem Grund will sie dem im Jahr 2002 eingeleiteten Kopenhagen-Prozess, der die Mitgliedstaaten bei der Modernisierung der beruflichen Bildungssysteme unterstützen sollte, „neuen Schwung“ verleihen.
- Im Rahmen des Kopenhagen-Prozesses wurden einheitliche „Übersetzungsinstrumente“ zur Vergleichbarkeit der unterschiedlichen nationalen Qualifikationen und einheitliche Qualitätsstandards entwickelt. Sie sollen die grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitnehmer verbessern.
 - Auf EU-Ebene gibt es mehrere Initiativen, die, basierend auf Lernergebnissen („Outcome-Orientierung“), die Vergleichbarkeit der diversen nationalen Qualifikationen gewährleisten sollen.
 - Der European Qualifications Framework (EQR) dient der Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen, um Qualifikationen nach EU-weit einheitlichen Standards klassifizieren und vergleichen zu können.
 - Das European Credit Transfer System (ECTS) dient der speziellen Vergleichbarkeit von Qualifikationen, die an Hochschulen, Fachhochschulen und Berufsakademien erworben werden.
 - Das European Credit System for Vocational Education and Training (ECVET) dient der speziellen Vergleichbarkeit von Qualifikationen, die im Rahmen der beruflichen Bildung erworben werden.
- Auf EU-Ebene gibt es zudem die European Quality Assurance in Vocational Education and Training (EQAVET), die die Qualität der beruflichen Bildung sichern und „weiterentwickeln“ soll.
- Die berufliche Bildung soll einerseits der Deckung des unmittelbaren und künftigen Kompetenzbedarfs in Europa und andererseits als „Mittel zur Überwindung der Krise und zur Verringerung ihrer sozialen Auswirkungen“ dienen (S. 2).
- Die beruflichen Bildungssysteme sollen deshalb so umgestaltet werden, dass Arbeitskräfte ihre Kompetenzen besser an die zukünftigen Arbeitsmarktanforderungen anpassen können.
- Die Kommission unterscheidet bei der beruflichen Bildung zwischen der beruflichen (Erst-)Ausbildung und der beruflichen Weiterbildung:
 - Die berufliche (Erst-)Ausbildung ist in den meisten Mitgliedstaaten Teil der Sekundarstufe II, umfasst aber auch den Tertiärbereich (Fachhochschulen, Hochschulen für angewandte Wissenschaften oder Berufsakademien) und ist reguliert. Nur in manchen Mitgliedstaaten, z.B. Deutschland und Österreich, findet die berufliche (Erst-)Ausbildung in einem dualen System, d.h. einer Mischung aus schulischer und beruflicher Bildung, statt.
 - Die berufliche Weiterbildung umfasst diverse Angebote einer Vielzahl von Anbietern, die „häufig“ nicht reguliert sind.
- Die Kommission fordert, dass
 - die berufliche Bildung flexibler wird,
 - die Mobilität in der beruflichen Bildung verbessert wird und
 - die berufliche Bildung einen Beitrag zur „sozialen Gerechtigkeit“ leistet.

► Allgemeiner Handlungsbedarf in der beruflichen Bildung

Die Kommission sieht Verbesserungspotenzial beim Angebot beruflicher Bildung, bei der Qualität und Anerkennung beruflicher Bildung sowie bei der Qualifikation der Ausbilder.

– Besseres Angebot an beruflicher Bildung

- Die Kommission empfiehlt, „berufspraktische Bildungssysteme“ stärker zu nutzen. Denn eine bedarfsgerechte Ausbildung verbessert die (Wieder-)Einstiegschancen in den Arbeitsmarkt.
- Die Kommission verlangt, dass in der beruflichen Bildung der Entwicklung von Schlüsselkompetenzen – zu denen Disziplin und schulische Grundkenntnisse zählen – Priorität eingeräumt wird, damit die Arbeitnehmer die Grundlagen für lebenslanges Lernen erwerben und ihre Anpassungsfähigkeit und Flexibilität sichergestellt wird.
- Gleichzeitig fordert die Kommission eine Verbesserung der beruflichen Qualifikation und die Konzentration auf das berufspraktische Lernen.
- Von den Arbeitgebern fordert sie ein größeres Angebot an Ausbildungsstellen und Praktikumsplätzen.
- Von den Anbietern beruflicher Bildung fordert sie, zu unternehmerischem Denken, „Risikobereitschaft und Experimentierfreudigkeit“ anzuregen.
- Das Berufsbildungsangebot soll – „auf der Grundlage von Vorausplanungsinstrumenten“ – stärker auf die im Wandel befindlichen Erfordernisse des Arbeitsmarktes abgestimmt werden.
- Die Kommission begrüßt die Einrichtung von „Kompetenzgremien“ in einigen Mitgliedstaaten, die die Arbeitsmärkte beobachten und in die Entwicklung von Ausbildungsprofilen, Lehrplänen und Zertifizierungen eingebunden sind.

– Bessere Qualität und Anerkennung beruflicher Bildung

- Die Kommission fordert die konsequente Anwendung der EU-weit einheitlichen Standards zur Klassifizierung von Kompetenzen und Fertigkeiten sowie von Berufsbildern.
- Die Kommission fordert, dass die Mitgliedstaaten den europäischen Bezugsrahmen für die Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung (EQAVET) auch in der nationalen Bildungspolitik berücksichtigen.
- Die Kommission empfiehlt, dass auch „nicht formales und informelles Lernen“ anerkannt werden. Dazu zählt sie nicht abschlussorientierte Lernangebote wie Volkshochschul-Kurse sowie das Lernen im Alltag, also persönliche Erfahrungen und Intuition. Sie schlägt vor, dazu einen „Rahmen“ zu entwickeln (S. 5).

– Bessere Qualifikation der Ausbilder

- Die Kommission sieht die Ausbilder und Lehrkräfte zukünftig „vor neuen Herausforderungen“ und fordert daher Veränderungen bei ihnen:
 - Ausbilder am Arbeitsplatz sollen künftig über mehr pädagogische Kompetenzen verfügen.
 - Lehrkräfte sollen über mehr Kenntnisse von Arbeitsabläufen verfügen.
- Unternehmerisches Denken soll fester Bestandteil der Ausbildung der Ausbilder und Lehrkräfte werden.
- Die Einstellungskriterien und Laufbahnentwicklungen sollten an diese Forderungen angepasst werden.

► Mehr Flexibilität

- Die Kommission empfiehlt allen Akteuren mehr Engagement für Flexibilität in der beruflichen Bildung.
 - Um die „Vereinbarkeit von Arbeit, Lernen und Familie“ zu gewährleisten, sollten
 - Arbeitgeber und Sozialpartner flexibler in der Arbeitsorganisation sein und
 - die Mitgliedstaaten entsprechende Arbeitsmarktregelungen einführen.
 - Arbeitgeber sollen „ihren Arbeitnehmern intensive Weiterbildungszeiten ermöglichen“ (S. 5).
 - Die Mitgliedstaaten sollen die Durchlässigkeit zwischen beruflicher Bildung und der Hochschulbildung verbessern.
 - Die Hochschulen sollen eigene berufliche Weiterbildungsmöglichkeiten anbieten.
 - Anbieter beruflicher Erstausbildung, zu denen die Kommission insbesondere berufsbildende Schulen rechnet, sollen „à la carte“-Angebote für einzelne Gruppen“ unterbreiten, ohne dies zu spezifizieren.
- Die berufliche Bildung soll mit Orientierungs- und Beratungsdiensten und der Berufsberatung der öffentlichen Arbeitsverwaltung „verbunden“ werden, um Arbeitsplatzwechsel zu erleichtern und die individuelle berufliche Entwicklung besser planen zu können.
- Die Berufsberatung soll stärker auf das „praktische Ausprobieren ausgerichtet“ werden, damit junge Menschen verschiedene Berufsfelder kennenlernen können (S. 5).

► Mehr Mobilität

- Unter „Mobilität“ versteht die Kommission sowohl eine grenzüberschreitende Ausbildung als auch die Durchlässigkeit der verschiedenen Bildungszweige (Ausbildung, Weiterbildung, Hochschulbildung) innerhalb der Mitgliedstaaten. In beiden Bereichen sieht sie Verbesserungsmöglichkeiten.
- Die Kommission will „neue Konzepte erkunden“, wie bereits in der beruflichen Erstausbildung grenzüberschreitende Ausbildungseinsätze ermöglicht werden können, und fordert obligatorische Studien- und Ausbildungszeiten in anderen Ländern.
- Die Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität soll von den Sozialpartnern finanziert werden.
- Auslandsaufenthalte im Rahmen der beruflichen Bildung sollen vom Leistungspunktesystem ECVET anerkannt werden.
- Die Kommission regt an, eine „Benchmark für Mobilität“ zu entwickeln, ohne dies zu konkretisieren.
- Die Steigerung der physischen Mobilität soll durch den Einsatz von elektronischen Weiterbildungsmöglichkeiten („virtuelle Mobilität“) flankiert werden.

► Mehr „soziale Gerechtigkeit“

- Nach Ansicht der Kommission trägt die berufliche Bildung auch dazu bei, die „soziale Gerechtigkeit“ und den sozialen Aufstieg zu fördern. Dies gilt umso mehr, je „stärker die Berufsbildung über den reinen Arbeitsmarktaspekt hinausgeht.“ (S. 10)
- Sie betont, dass berufspraktische Ausbildungssysteme einen wichtigen Beitrag zur Senkung der Abbrecherquote leisten können, wenn sie auch Schulabbrechern offen stehen. Denn sie führen Schulabbrecher wieder an das Lernen heran.
- Zur besseren Integration „weniger theoretisch Begabter“ (S. 10) und „benachteiligter Menschen“ will die Kommission die klassische Berufsausbildung stark mit dem lokalen Arbeitsmarkt verbinden, das nicht formale und das informelle Lernen als Qualifikation anerkennen, bessere Beratungsdienste einrichten.
- Die Kommission ist davon überzeugt, dass die berufliche (Erst-)Ausbildung nicht als spezieller Ausbildungsgang konzipiert sein sollte. Sie plädiert stattdessen für eine modulare Ausbildung, die es dem Lernenden ermöglicht, besser über die eigenen Bildungsanstrengungen entscheiden zu können.
- Für die bessere Integration von Migranten schlägt sie spezielle Sprachkurse vor.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf die Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Der Rat, die europäischen Sozialpartner und die Kommission werden Ende 2010 die Prioritäten des 2002 eingeleiteten Kopenhagen-Prozesses überprüfen. Dessen Umsetzung ist in den Mitgliedstaaten bislang nicht vollständig erfolgt.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:
Konsultationsverfahren:

GD Bildung und Kultur
Ein Konsultationsverfahren ist nicht vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Vergleichbarkeit von Bildungskompetenzen stärkt den Binnenmarkt, denn sie schafft eine wichtige Voraussetzung für **die grenzüberschreitende Mobilität von Lernenden und Arbeitnehmern**. Daher ist die Kommission in ihrem Anliegen nachdrücklich zu unterstützen, dem Kopenhagen-Prozess mit eben dieser Zielsetzung „neuen Schwung“ zu verleihen.

Die Forderung der Kommission **nach obligatorischen Ausbildungszeiten in anderen Ländern, die zudem von den Sozialpartnern finanziert werden sollen, ist jedoch abzulehnen: Zum einen ist dies ein zu weitgehender Eingriff in die Freiheitsrechte der Auszubildenden**, da dies den Umzug in eine fremde kulturelle Umgebung zwingend macht. **Zum anderen erhöht dies die Kosten für die ausbildenden Unternehmen**, ohne dass ein Mehrwert für diese gewährleistet ist. **Es sollte vielmehr den Auszubildenden und den Unternehmen selbst überlassen bleiben, Auslandsaufenthalte in die berufliche Ausbildung einzubauen.**

Damit Auslandsaufenthalte die Ausbildungszeiten nicht verlängern, setzt dies gleichwohl die Gleichwertigkeit und die Anerkennung der im Ausland erworbenen Kompetenzen voraus. Daher setzt sich die Kommission zu Recht für eine EU-weit einheitliche Qualitätssicherung (durch EQAVET) und Anerkennung (durch ECVET) ein.

Die EU besitzt keine Regelungsbefugnisse für die konkrete Ausgestaltung der beruflichen Bildungssysteme in den Mitgliedstaaten. Die Kommission kann daher nur Empfehlungen äußern. Diese sind wie folgt zu bewerten: Die Kommission lässt ein Bekenntnis dazu vermissen, dass in erster Linie die Auszubildenden und Arbeitnehmer selbst für den Aufbau und Erhalt ihrer Beschäftigungsfähigkeit durch Bildung verantwortlich sind: Sie sind es, die von einer besseren Qualifikation in Form eines Arbeitsplatzes oder höheren Lohnes profitieren. Es ist daher auch ihre Aufgabe, die „Vereinbarkeit von Arbeit, Lernen und Familie“ zu gewährleisten.

Auch viele Arbeitgeber werden zur Personalgewinnung und zur Deckung des eigenen Qualifikationsbedarfs ein hohes Eigeninteresse besitzen, die Arbeitsorganisation flexibler zu gestalten und „intensive Weiterbildungszeiten“ zu ermöglichen. Daher bedarf es auch keiner entsprechenden hoheitlichen Arbeitsmarktregelungen, wie sie die Kommission anregt.

Die Kommission empfiehlt zu Recht, „berufspraktische Bildungssysteme“ stärker zu nutzen. Das duale Ausbildungssystem etwa, das schulische mit berufspraktischer Bildung verbindet, weist im Vergleich zu einem rein schulischen Berufsbildungssystem zwar den Nachteil auf, dass die Zahl der Ausbildungsplätze stark von der konjunkturellen Entwicklung abhängt. Es **gewährleistet jedoch die von der Kommission geforderte bedarfsgerechte Ausbildung, die die (Wieder-)Einstiegschancen in den Arbeitsmarkt verbessert**. Denn Unternehmen bilden in der Regel nur dann aus, wenn sie einen entsprechenden Qualifikationsbedarf haben.

Dem Ziel einer bedarfsgerechten Ausbildung läuft es aber zuwider, wenn die Berufsbildung „über den reinen Arbeitsmarktaspekt“ hinausgehen soll, wie dies die Kommission aus Gründen der „sozialen Gerechtigkeit“

fordert. Nur wirtschaftlich tragfähige Arbeits- und Ausbildungsplätze legen die Basis für einen „sozialen Aufstieg“: Das duale Ausbildungssystem etwa steht auch Schulabbrechern offen und führt diese – wie von der Kommission gewünscht – wieder an das Lernen heran.

Es ist unbestritten, wie gefordert „weniger theoretisch Begabte“ und „benachteiligte Menschen“ zu integrieren. Die Anforderungen an die berufliche Bildung dürfen hierfür jedoch nicht abgesenkt werden.

Der Erfolg des dualen Ausbildungssystems etwa ist gerade auf die verlässlich hohe Qualität der Ausbildungsgänge und ihrer Inhalte zurückzuführen. **Die Forderung der Kommission, spezielle Ausbildungsgänge in der beruflichen Erstausbildung zugunsten einer „modularen“ Ausbildung aufzugeben, ist daher kategorisch abzulehnen. Es droht eine Aushöhlung des dualen Ausbildungssystems.** Folge wäre außerdem eine Abkehr vom so genannten Berufsprinzip und ein Verlust an Aussagekraft von Qualifikationen. Denn Unternehmen könnten nicht mehr auf eine staatlich zertifizierte Qualifikation in Gänze vertrauen, sondern müssten erworbene Qualifikationen einzeln prüfen.

Die für eine qualitativ hochwertige Ausbildung notwendige Ausbildungsreife muss prioritär über das allgemeinbildende Schulsystem sichergestellt werden. Je stärker auch die Berufsbildung allgemeinbildende Inhalte vermitteln soll – wie es die Kommission etwa durch **die Priorisierung von Schlüsselkompetenzen im Rahmen der beruflichen Bildung** fordert –, desto weniger Zeit bleibt für die Vermittlung beruflicher Kenntnisse. Dies **führt jedoch zu einer sinkenden Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen und ist daher zu vermeiden.**

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die geforderte höhere Durchlässigkeit zwischen beruflicher Bildung und der Hochschulbildung erhöht die individuellen Wahlmöglichkeiten. Darüber hinaus kann sie die gesamtwirtschaftliche Effizienz steigern, da sie eine schnellere Deckung des Fachkräftebedarfs ermöglicht. Dies gilt aber nur, wenn durch die höhere Durchlässigkeit das Niveau an Hochschulen nicht absinkt. Hierzu äußert sich die Kommission freilich nicht.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Das Anliegen der Kommission, **unternehmerisches Denken** in der beruflichen Bildung **zu fördern**, ist zu begrüßen: Gerade im Handwerk sind Auszubildende von heute potentielle Arbeitgeber von morgen. In der beruflichen Bildung vermitteltes unternehmerisches Denken erhöht die Bereitschaft, sich selbständig zu machen, und **führt** somit mittel- bis langfristig **zu positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten.**

Folgen für die Standortqualität Europas

Je stärker die Berufsbildungssysteme eine bedarfsgerechte Ausbildung von Fachkräften ermöglichen, desto attraktiver wird Europa als Unternehmensstandort. Dies gilt freilich umso weniger, je stärker Berufsbildungssysteme zur Verwirklichung von „sozialer Gerechtigkeit“ beitragen sollen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Art. 166 AEUV weist der EU eine unterstützende Aufgabe im Bereich der beruflichen Bildung zu. Dazu gehört auch die Verbesserung der beruflichen Bildung als Maßnahme zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt (Art. 166 Abs. 2 AEUV). Die Mitteilung bewegt sich innerhalb dieses Rahmens.

Subsidiarität

Die EU kann die Vergleichbarkeit und gegenseitige Anerkennung von Berufsbildungsangeboten und -abschlüssen besser herbeiführen als die Mitgliedstaaten. EU-Handeln bietet insoweit einen klaren Mehrwert. Im Übrigen hält sich der Mehrwert in Grenzen.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Die geforderte bessere Vergleichbarkeit der Bildungskompetenzen in Europa erhöht die grenzüberschreitende Mobilität von Lernenden und Arbeitnehmern. Obligatorische Auslandsaufenthalte während der beruflichen Bildung und die Betonung von Schlüsselkompetenzen zu Lasten der beruflichen Qualifikation erhöhen die Kosten für die Unternehmen und senken somit deren Aus- und Weiterbildungsbereitschaft. Kategorisch abzulehnen ist der geforderte Verzicht auf spezielle Ausbildungsgänge in der beruflichen Erstausbildung zugunsten eines „modularen“ Ausbildungssystems. Dadurch droht die Aushöhlung des dualen Ausbildungssystems. Die Förderung unternehmerischen Denkens im Rahmen der beruflichen Bildung führt zu positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten.