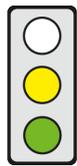


KERNPUNKTE

Ziel der Empfehlung: Die EU soll dazu beitragen, dass die in den Mitgliedstaaten erworbenen beruflichen Qualifikationen besser vergleichbar werden und die berufliche Bildung Qualifikationen vermittelt, die modernen Kompetenzanforderungen, insbesondere des digitalen und ökologischen Wandels, gerecht werden.

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



Pro: (1) Die Vergleichbarkeit von Qualifikationen in der EU erleichtert die grenzüberschreitende Mobilität und stärkt den Binnenmarkt.

(2) Die Förderung des Lernens am Arbeitsplatz kann mittel- und langfristig zu positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten führen.

Contra: (1) Die drei geforderten quantitativen Ziele bis 2025 sind verfehlt. Grundsätzlich sollte sich die berufliche Bildung am Bedarf des Arbeitsmarktes orientieren.

(2) Eine Modularisierung der Lehrinhalte und eine Zertifikatvergabe in Form von Micro-Credentials sind einer fundierten gesamtheitlichen beruflichen Ausbildung abträglich.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2020) 275 vom 1. Juli 2020 für eine **Empfehlung des Rates zur beruflichen Aus- und Weiterbildung für nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, soziale Gerechtigkeit und Resilienz**

Kurzdarstellung

Hinweis: Die Nummerierungen und Seitenzahlen verweisen auf die vorgeschlagene Empfehlung COM(2020) 275.

► Hintergrund und Ziele der Empfehlung

- Die berufliche Bildung umfasst die berufliche Ausbildung und die berufliche Weiterbildung.
- Die Empfehlung soll dazu beitragen, dass
 - die berufliche Bildung Qualifikationen vermittelt, die modernen Kompetenzanforderungen, insbesondere des digitalen und ökologischen Wandels, gerecht werden [Erwägungsgrund 3],
 - die in den Mitgliedstaaten erworbenen beruflichen Qualifikationen besser vergleichbar werden [Erwägungsgründe 18–19].
- Die EU fördert die Vergleichbarkeit der beruflichen Qualifikationen mit verschiedenen Instrumenten:
 - Der Europäische Bezugsrahmen für die Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung ([EQAVET-Rahmen](#)) von 2009 sollte die Qualität und die Transparenz der Berufsbildungssysteme erhöhen. Die Transparenz hat sich nicht wesentlich verbessert, deswegen soll der EQAVET-Rahmen ergänzt werden. [Erwägungsgrund 18]
 - Das Europäische System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen ([ECTS](#)) soll die Vergleichbarkeit von Qualifikationen, die an Hoch- und Fachhochschulen oder Berufsakademien erworben werden, ermöglichen. Für die Vergleichbarkeit speziell von Qualifikationen der beruflichen Bildung wurde 2009 das Europäische Leistungspunktesystem ([ECVET](#)) entwickelt. Das ECVET-Punktesystem wurde in der Praxis nicht angewendet und soll jetzt durch das ECTS ersetzt werden. [Erwägungsgrund 19]
- Die Empfehlung ruft die Mitgliedstaaten auf, darauf hinzuwirken, dass bis 2025 drei quantitative Ziele erreicht werden [S. 27 f.]:
 - Mindestens 82% der Absolventen sind erwerbstätig.
 - 60% der „jungen Berufsbildungsabsolventen“ erhalten während der beruflichen Bildung die Möglichkeit zum Lernen am Arbeitsplatz.
 - 8% der „Lernenden in der Berufsbildung“ können Erfahrungen im Ausland sammeln.
- Um diese Ziele zu erreichen, sollen die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, die mit sechs in der Empfehlung formulierten „Grundsätzen“ im Einklang stehen [S. 27].

► Grundsatz 1: Flexible Anpassung der beruflichen Bildung an dynamische Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt

- Die berufliche Bildung vermittelt Qualifikationen, die auch bei sich wandelnden Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt sowie bei Konjunkturschwankungen eine gute Grundlage für eine Beschäftigung sind [Nr. 1].

- Die vermittelten Qualifikationen in der beruflichen Bildung umfassen auch „Schlüsselkompetenzen“ einschließlich „solider Grundkompetenzen, digitaler Kompetenzen, Querschnittskompetenzen, grüner Kompetenzen und anderer Lebenskompetenzen“ [Nr. 1].
- Lehrpläne und Qualifikationen werden entsprechend dem Kompetenzbedarf kontinuierlich aktualisiert [Nr. 2].
- Das Lernen am Arbeitsplatz wird „weiter ausgebaut“ [Nr. 4].
- ▶ **Grundsatz 2: Flexibilität und Weiterentwicklungsmöglichkeiten im Mittelpunkt der beruflichen Bildung**
 - Die Lernprogramme sind „personalisiert und lernerzentriert“ [Nr. 5].
 - Die Programme beruhen auf „Modulen oder Einheiten von Lernergebnissen“ [Nr. 6].
- ▶ **Grundsatz 3: Vorbereitung auf den digitalen und ökologischen Wandel sowie auf stark nachgefragte Berufe**
 - Die berufliche Bildung ist Teil der Wirtschafts-, Industrie- und Innovationsstrategien sowie der Strategien für den Wiederaufbau [nach COVID-19] und den ökologischen und digitalen Wandel. Der Erwerb von unternehmerischen, digitalen und grünen Kompetenzen wird in der beruflichen Weiterbildung der Nachfrage entsprechend gefördert. [Nr. 7]
 - Zentren der beruflichen Exzellenz katalysieren Investitionen lokaler Unternehmen und unterstützen den Wiederaufbau und die Anpassung an eine grüne und digitale Wirtschaft, Innovationsstrategien, intelligente Spezialisierungen und die Entwicklung beruflicher Bildung auf höheren Qualifikationsniveaus [Nr. 8].
 - Einrichtungen der beruflichen Bildung haben Zugang zu „modernster“ Infrastruktur, verfügen über Digitalisierungsstrategien und ihre Programme integrieren „ökologische und soziale Nachhaltigkeit“ [Nr. 9].
- ▶ **Grundsatz 4: Moderne und digitale Ausbildungs- und Kompetenzkonzepte**
 - Programme der beruflichen Bildung auf höherem Niveau werden „weiter ausgebaut“ und die berufliche Bildung in das Gesamtkonzept des lebenslangen Lernens integriert. Die Programme finden in „offenen, digitalen und partizipativen Lernumgebungen“ statt. [Nr. 10–12]
 - Lehr- und Führungskräfte in der beruflichen Bildung absolvieren Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, um mit digitalen Lerninstrumenten und in multikulturellen Umfeldern arbeiten zu können [Nr. 13].
 - Internationalisierungsstrategien unterstützen die internationale Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung. Lernmobilität wird ermöglicht, einschließlich virtueller und langfristiger Mobilität sowie Mobilität in Drittländern. „Hochwertige Dienste für die lebensbegleitende Orientierung“ informieren benutzerfreundlich über Lernangebote und Karrierechance in der gesamten EU. [Nr. 14–16]
- ▶ **Grundsatz 5: Förderung von Chancengleichheit**
 - Berufsbildungsprogramme sind auf die Inklusion „schutzbedürftiger Gruppen“ – Menschen mit Behinderungen, gering qualifizierte Erwachsene, ethnische Minderheiten, Menschen mit Migrationshintergrund oder mit „geringeren Chancen aufgrund ihres Wohnortes“ „ausgerichtet“. Fördermaßnahmen und „flexible“ Ausbildungsformate verhindern ein frühes Ausscheiden und erleichtern den Übergang ins Berufsleben. [Nr. 17]
 - Berufsbildungsprogramme sind über digitale Lernplattformen auch für „schutzbedürftige Gruppen“ und Menschen in abgelegenen Gebieten zugänglich [Nr. 18].
 - Maßnahmen fördern in traditionell „männlichen“ oder „weiblichen“ Berufen ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis [Nr. 19].
- ▶ **Grundsatz 6: Qualitätssicherung**
 - Der EQAVET-Rahmen wird aktualisiert [Anhang II] und in die nationalen Qualitätssicherungssysteme der beruflichen Bildung einbezogen [Nr. 20].
 - Eine nationale Referenzstelle bringt Partner auf nationaler und regionaler Ebene zusammen und trägt zur Umsetzung des EQAVAT-Rahmens bei. Peer Reviews verbessern auf EU-Ebene Transparenz und Kohärenz der nationalen Qualitätsregelungen. [Nr. 21]
- ▶ **Umsetzung auf nationaler und europäischer Ebene**
 - Die Mitgliedstaaten sollen
 - Maßnahmen ergreifen, um die Ziele und Grundsätze der Empfehlung gemeinsam mit den Sozialpartnern und „anderen relevanten Interessenträgern“ umzusetzen [S. 32];
 - für die „Gewährleistung nachhaltiger öffentlich-privater Partnerschaften für die Governance“ der beruflichen Bildung sorgen [Nr. 22].
 - Die Kommission
 - unterstützt den Aufbau von 50 „Plattformen für Zentren der beruflichen Exzellenz“ und prüft die Verwirklichung „europäischer Kernprofile“ beruflicher Bildung; diese Maßnahmen sollen die Mobilität der Lernenden und Arbeitskräfte steigern und die „automatische Anerkennung von Qualifikationen“ sowie die Entwicklung von gemeinsamen Lehrplänen, Qualifikationen und „Micro-Credentials“ erleichtern [Nr. 29];

- unterstützt die Digitalisierung des Berufsbildungsangebots, indem sie die „Nutzung europäischer Kompetenzrahmen“ und Selbstbewertungsinstrumente zur Einschätzung des aktuellen Stands beim Lernen fördert [S. 5, Nr. 30].

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut EU-Kommission wirken sich „Qualität und Konvergenz der Berufsbildungssysteme“ auf den freien Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr sowie auf die „Resilienz und Belastbarkeit der Arbeitskräfte“ in der EU und insgesamt auf den Binnenmarkt aus, so dass EU-Handeln gerechtfertigt ist [S. 8]. Sie will sich auf die Unterstützung und Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten beschränken, die weiterhin für den Inhalt und die Gestaltung der beruflichen Bildung zuständig bleiben [S. 8].

Politischer Kontext

Die Empfehlung baut auf einer Mitteilung von 2010 [[KOM\(2010\) 296](#); [cepAnalyse](#)] auf, die eine flexiblere berufliche Bildung hoher Qualität förderte. Seit der Mitteilung aus dem Jahr 2010 wurden 14 Rechtsakte [Anhang I] in den Bereichen Kompetenzen, allgemeine und berufliche Bildung vorgelegt. Darauf baut der vorliegende Vorschlag für eine Empfehlung des Rates auf. Außerdem soll die Empfehlung zu den neuen Initiativen der EU beitragen, insbesondere zur Europäischen Kompetenzagenda [[COM\(2020\) 274](#)], zum aktualisierten Aktionsplan für die digitale Bildung [[COM\(2020\) 624](#)], zum europäischen Bildungsraum [[COM\(2020\) 625](#)] und zum strategischen Rahmen für die Zusammenarbeit in der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020) [[2009/C 119/02](#)].

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Beschäftigung und Soziales (federführend)
 Bundesministerien: Bildung und Forschung (federführend)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die voranschreitende Digitalisierung verändert branchenübergreifend die Qualifikationsanforderungen an europäische Fachkräfte. Das Anliegen der Kommission, die Anpassung der beruflichen Bildung an den digitalen Wandel zu fördern, ist daher grundsätzlich zu unterstützen. Mit digitalen Kompetenzen verbessern sich die Chancen der Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt. Es ist dabei sachgerecht, dass die Kommission die Anpassung nicht konkretisiert, da die Ausgestaltung der beruflichen Bildungssysteme in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt.

Zu Recht will die Kommission zudem **die Vergleichbarkeit von digitalen wie sonstigen Qualifikationen in der EU fördern**. Dies **erleichtert die grenzüberschreitende Mobilität und stärkt somit den Binnenmarkt**. Für eine bessere Vergleichbarkeit sind EU-weite Qualitätssicherungen und anwendbare Leistungspunktesysteme notwendig. Daher ist es sinnvoll, dass der EQAVET-Rahmen weiterentwickelt und das ECVET durch das in der Praxis angewendete ECTS ersetzt werden soll.

Die drei von der Kommission geforderten quantitativen Ziele bis 2025 sind – unabhängig vom Inhalt – verfehlt. Sie können maximal Richtwerte sein. **Grundsätzlich sollte sich die berufliche Bildung immer am Bedarf des Arbeitsmarktes orientieren**. Dabei hat sich das duale System mit dem Lernen am Arbeitsplatz als besonders leistungsstark erwiesen und führt zu einer geringen Jugendarbeitslosigkeit und einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum. **Die Förderung des Lernens am Arbeitsplatz geht somit Hand in Hand mit einer bedarfsgerechten Ausbildung und kann auch ohne die geforderten Quoten mittel- und langfristig zu positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten führen**.

Auch Auslandserfahrungen in der beruflichen Bildung können sinnvoll sein, wenn sie einen Mehrwert für das Unternehmen und den Auszubildenden darstellen. In diesem Fall können schon jetzt zusätzliche Leistungen durch den [Europass](#) ausgewiesen werden. Die Entscheidung für Auslandsaufenthalte in der jeweiligen speziellen beruflichen Bildung sollte jedoch grundsätzlich Unternehmen und Auszubildenden selbst überlassen bleiben.

Ein Zielkonflikt besteht in der Forderung der Kommission, Schlüsselkompetenzen, die allgemeines Wissen beinhalten, verstärkt in der beruflichen Ausbildung zu vermitteln. Dies kann dazu führen, dass die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen sinkt, soweit solche Kompetenzen nicht unternehmensrelevant sind. Konkret werden Unternehmen bevorzugt solche Bildungsinvestitionen tätigen, etwa eine Ausbildung oder eine Weiterbildung finanzieren, die unternehmensspezifisches Wissen vermitteln. Damit wird die betriebsinterne Produktivität verbessert und Mitarbeiter werden an das Unternehmen gebunden. Daher sollte allgemeines Wissen hauptsächlich in der schulischen Ausbildung vermittelt werden. Unklar bleibt, was die Kommission mit „soliden Grundkompetenzen“, „Querschnittskompetenzen“ und „anderen Lebenskompetenzen“ meint.

Der Erfolg des dualen Ausbildungssystems in Deutschland lässt sich auf die verlässliche hohe Qualität der Ausbildungsinhalte und -anforderungen zurückführen. **Eine Modularisierung der Lehrinhalte in der beruflichen Ausbildung und eine Zertifikatvergabe in Form von Micro-Credentials sind daher einer fundierten gesamtheitlichen beruflichen**

Ausbildung abträglich. Die Zerstückelung der Ausbildung würde dazu führen, dass Unternehmen Qualifikationen einzeln überprüfen müssten und sich nicht auf die Qualität einer abgeschlossenen Ausbildung verlassen könnten.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU ist zum Erlass berufsbildungspolitischer Maßnahmen berechtigt, um die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse zu erleichtern, die berufliche Bildung zu verbessern, die Aufnahme einer beruflichen Bildung und die Mobilität der Ausbilder und Auszubildenden zu fördern, die Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen und Unternehmen zu unterstützen sowie den Informations- und Erfahrungsaustausch über Bildungssysteme zwischen den Mitgliedstaaten auszubauen [Art. 166 Abs. 1 AEUV]. Zu diesen Zwecken kann der Rat auf Vorschlag der Kommission unverbindliche Empfehlungen erlassen [Art. 166 Abs. 4 AEUV]. Dabei muss er die Verantwortung der Mitgliedstaaten für den Inhalt und die Gestaltung der beruflichen Bildung achten [Art. 166 Abs. 1 AEUV]. Der Vorschlag der Kommission enthält Empfehlungen, die im Wesentlichen in den weit gefächerten Tätigkeitsbereich der Union fallen und somit von der Kompetenz der Union gedeckt sind.

Inwieweit der Vorschlag der Kommission, europäische Kernprofile zu verwirklichen, mit der Kompetenz der Mitgliedstaaten für den Inhalt der beruflichen Bildung vereinbar ist, kann derzeit nicht bewertet werden. Denn es ist nicht klar, wer die Kernprofile entwickeln soll und ob sie verbindlich sein sollen. Verbindlichkeit ist aber wiederum Voraussetzung für die von der Kommission ebenfalls propagierte erleichterte automatische Anerkennung. Auch hier ist nicht klar, wer Mindeststandards definieren soll, die für alle Mitgliedstaaten als Grundlage automatischer Anerkennung gelten müssten.

Subsidiarität

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

Zusammenfassung der Bewertung

Die Vergleichbarkeit von Qualifikationen in der EU erleichtert die grenzüberschreitende Mobilität und stärkt den Binnenmarkt. Die drei geforderten quantitativen Ziele bis 2025 sind verfehlt. Grundsätzlich sollte sich die berufliche Bildung am Bedarf des Arbeitsmarktes orientieren. Die Förderung des Lernens am Arbeitsplatz kann mittel- und langfristig zu positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten führen. Eine Modularisierung der Lehrinhalte und eine Zertifikatvergabe in Form von Micro-Credentials sind einer fundierten gesamtheitlichen beruflichen Ausbildung abträglich.