

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 16/1308**

An die  
Vorsitzenden  
des Bildungsausschusses  
des Europaausschusses und  
des Wirtschaftsausschusses

des Schleswig-Holsteinischen Landtages

16. Oktober 2006

**Vorlagen der EU-Kommission  
zur Einrichtung eines Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges  
Lernen  
sowie zur Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der  
allgemeinen und beruflichen Bildung**





KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 5.9.2006  
KOM(2006) 479 endgültig

2006/0163 (COD)

**Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft umsetzen**

Vorschlag für eine

**EMPFEHLUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**zur Einrichtung eines Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen**

(von der Kommission vorgelegt)

{SEK(2006) 1093}

{SEK(2006) 1094}

## BEGRÜNDUNG

### 1) KONTEXT DES VORSCHLAGS

- **Gründe und Ziele des Vorschlags**

In einem Europa, das von einer rasanten Entwicklung in Technik und Wirtschaft sowie Überalterung geprägt ist, ist lebenslanges Lernen zu einer Notwendigkeit geworden. Für die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union und den sozialen Zusammenhalt ist es notwendig, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen laufend auf den neuesten Stand bringen. Lebenslanges Lernen wird jedoch durch fehlende Kommunikation und Kooperation zwischen Bildungsanbietern und zuständigen Stellen in der allgemeinen und beruflichen Bildung auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Ländern erschwert. Das führt zu Barrieren, die den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu Aus- und Weiterbildung versperren bzw. verhindern, dass sie Qualifikationen verschiedener Einrichtungen miteinander kombinieren können. Diese Barrieren machen es den Bürgerinnen und Bürgern auch schwer, sich am europäischen Arbeitsmarkt frei zu bewegen und lebenslanges sowie alle Lebensbereiche umfassendes Lernen ernsthaft zu betreiben (d. h. auf allen Ebenen der Aus- und Weiterbildung und im Rahmen des formalen, nicht formalen und informellen Lernens).

Daher hat der Europäische Rat von Lissabon (2000) beschlossen, dass die Verbesserung der Transparenz von Qualifikationen und das lebenslange Lernen zwei der Hauptbestandteile der Bemühungen, die Aus- und Weiterbildungssysteme in der EU sowohl auf den Bedarf der Wissensgesellschaft als auch die Notwendigkeit von mehr und besserer Beschäftigung abzustimmen, sein sollten. Der Europäische Rat von Barcelona (2002) bekräftigte diesen Beschluss und forderte – im Rahmen der Strategie, die die europäischen Bildungssysteme bis 2010 zu einer weltweiten Qualitätsreferenz machen soll – die Einführung von Instrumenten, die die Transparenz von Qualifikationen gewährleisten. In seiner Entschliessung zum lebenslangen Lernen aus dem Jahr 2002 fordert der Rat die Mitgliedstaaten auf, die Zusammenarbeit zu verstärken und formales, nicht formales und informelles Lernen besser kombinierbar zu machen. Dies wurde als Voraussetzung für die Schaffung eines europäischen Raumes für lebenslanges Lernen gesehen, der auf den Errungenschaften des Bologna-Prozesses im Hochschulwesen aufbaut, und für die Förderung ähnlicher Bestrebungen in der beruflichen Bildung.

Im Gemeinsamen Zwischenbericht (2004) des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ und in den Schlussfolgerungen des Rates vom 15. November 2004 zu den künftigen Prioritäten einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung – im Kontext des Kopenhagen-Prozesses – ergingen ebenfalls Aufrufe zur Entwicklung eines europäischen Qualifikationsrahmens. Im Kontext des Bologna-Prozesses unterstrich die Konferenz der für die Hochschulbildung zuständigen Minister/innen in Bergen im Mai 2005, dass sich der Rahmen für den Europäischen Hochschulraum und der vorgeschlagene Europäische Qualifikationsrahmen (EQR) ergänzen müssten. Und schließlich wird in den im Rahmen der überarbeiteten Lissabon-Strategie erstellten beschäftigungspolitischen Leitlinien 2005-2008 die Notwendigkeit betont, flexible Lernpfade zu schaffen und das Mobilitätsangebot für Studierende und

Praktikanten/innen dadurch auszubauen, dass Qualifikationen genauer definiert, ihre Transparenz erhöht, ihre Anerkennung und die Validierung nicht formalen und informellen Lernens verbessert werden. Der EQR ist von zentraler Bedeutung für die Erreichung der in der Lissabonner Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung festgelegten Ziele der EU.

Das oben beschriebene politische Mandat und dessen Betonung des lebenslangen Lernens bilden den Ausgangspunkt des vorliegenden Vorschlags. Der EQR soll in erster Linie als Übersetzungshilfe und neutraler Bezugspunkt dienen, um Qualifikationen aus unterschiedlichen Aus- und Weiterbildungssystemen vergleichen zu können und die Zusammenarbeit und die Vertrauensbasis zwischen den jeweils Betroffenen zu stärken. Dies erhöht die Transparenz und erleichtert die Übertragung und Verwendung von Qualifikationen unterschiedlicher Aus- und Weiterbildungssysteme und unterschiedlicher Aus- und Weiterbildungsniveaus.

- **Allgemeiner Kontext**

In Europa gibt es eine Vielzahl unterschiedlichster Aus- und Weiterbildungseinrichtungen und -systeme. Sie sind Ausdruck eines breiten und tragfähigen Konsenses, dass Aus- und Bildungsangebote die Antwort auf lokale, regionale und nationale Lernbedürfnisse sein und diese widerspiegeln sollten. Der Reichtum und die Verschiedenheit europäischer Aus- und Weiterbildung können ein großer Vorteil sein, der rasches und effizientes Reagieren auf technische und wirtschaftliche Veränderungen möglich macht.

Ein Ergebnis der Tagungen des Europäischen Rates in Lissabon und Barcelona lautete, dass Qualifikationen transparenter werden müssen, um aus dieser Verschiedenheit Nutzen zu ziehen. Getrennt operierende Aus- und Weiterbildungssysteme und -einrichtungen könnten eine Fragmentierung bewirken und die Bürgerinnen und Bürger eher daran hindern, ihre Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen zu entwickeln als sie dabei zu unterstützen.

Die Transparenz von Qualifikationen wird definiert als das Maß, in dem der Wert von Qualifikationen festgestellt und am Arbeitsmarkt, in der Aus- und Weiterbildung und im größeren sozialen Zusammenhang verglichen werden kann. Transparenz ist also eine Voraussetzung für die Anerkennung von Lernergebnissen, die zu Qualifikationen führen. Die Erhöhung der Transparenz ist aus folgenden Gründen wichtig:

- Sie erlaubt es jeder Bürgerin/jedem Bürger, den relativen Wert von Qualifikationen zu beurteilen.

- Sie ist Voraussetzung und Bedingung für die Übertragung und Akkumulierung von Qualifikationen. Lebenslanges und alle Lebensbereiche umfassendes Lernen setzt voraus, dass die einzelne Person in unterschiedlichen Zusammenhängen, Systemen und Ländern erworbene Qualifikationen kombinieren und darauf aufbauen kann. Mit transparenten Systemen wird es möglich zu beurteilen, wie Qualifikationen verknüpft und/oder kombiniert werden können.

- Arbeitgeber/innen können das Profil, die Inhalte und die Relevanz von Qualifikationen, die der Arbeitsmarkt bietet, besser beurteilen.

- Aus- und Weiterbildungsanbieter/innen können das Profil und die Inhalte ihres eigenen Angebotes mit anderen Anbietern/innen vergleichen – eine wichtige Voraussetzung für die Qualitätssicherung in der allgemeinen und beruflichen Bildung.

- **Bestehende Bestimmungen auf diesem Gebiet**

Auf EU-Ebene wurden bereits mehrere Vorstöße unternommen, um die Transparenz zu verbessern, die Übertragbarkeit zu fördern und die Bewertung und Anerkennung von Lernergebnissen zu erleichtern.

Mit der Entscheidung 85/368/EWG des Rates vom 16. Juli 1985 wurde ein System für die Vergleichbarkeit von Abschlüssen in der beruflichen Bildung geschaffen. Aufbauend auf dieser Entscheidung wurden insgesamt 219 derartige Qualifikationen in 19 Sektoren verglichen und die Ergebnisse im Amtsblatt veröffentlicht. Diese Vorgangsweise verlangte einen großen Ressourceneinsatz und konnte nicht durchgehalten werden, was zum Teil am gewählten zentralisierten Ansatz und an der laufenden und raschen Entwicklung im Bereich der Qualifikationen lag. Daher hatten die auf europäischer Ebene durchgeführten Arbeiten kaum Auswirkungen auf die national und sektoral Betroffenen, weshalb auf die weitere Umsetzung der Entscheidung verzichtet wurde. Die Grenzen, an die die Umsetzung der Entscheidung von 1985 stieß, werden nun dadurch überwunden, dass der EQR sich auf die Verbesserung der Transparenz von Qualifikationen konzentriert und bei der Zusammenarbeit einen dezentralen Ansatz verfolgt. Dies spiegelt die EU-weit steigende Komplexität im Bereich der Qualifikationen wider.

Im Hochschulbereich wurden wichtige Schritte zur Schaffung eines umfassenden Rahmens für Qualifikationen unternommen. Auf der Grundlage der Vereinbarungen von Bologna (1999) und Berlin (2003) einigten sich die für die Hochschulbildung zuständigen Ministerinnen und Minister aus 45 europäischen Ländern im Mai 2005 in Bergen auf die Annahme eines umfassenden Qualifikationsrahmens. Dieser beinhaltet auf Lernergebnissen aufbauende Deskriptoren für die drei Zyklen der Hochschulbildung ein und eine Spannbreite von Leistungspunkten für den ersten und zweiten Zyklus. Darüber hinaus verpflichteten sich die zuständigen Ministerinnen und Minister, bis 2010 nationale Qualifikationsrahmen für die Hochschulbildung auszuarbeiten, und betonten, dass der Rahmen für den Europäischen Hochschulraum und der EQR komplementär sein müssen.

Mit der Entscheidung Nr. 2241/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 über ein einheitliches gemeinschaftliches Rahmenkonzept zur Förderung der Transparenz bei Qualifikationen und Kompetenzen (Europass) wurde eine Reihe europäischer Instrumente geschaffen, mit deren Hilfe Einzelpersonen ihre Qualifikationen und Kompetenzen beschreiben können. Bei der Weiterentwicklung von Europass wird die Einführung des EQR zu berücksichtigen sein. Alle wichtigen Europass-Dokumente, vor allem der Europass-Diplomzusatz und die Europass-Zeugnislerläuterung, sollten einen klaren Verweis auf das zutreffende EQR-Niveau enthalten.

Das bestehende Europäische System zur Anrechnung von Studienleistungen (ECTS) und das im Entstehen begriffene Europäische Leistungspunktesystem für die Berufsbildung (European Credit Transfer System for Vocational Education and

Training – ECVET) werden es der/dem Einzelnen leichter machen, Aus- und Weiterbildungsangebote verschiedener Länder zu kombinieren. Während das ECTS über einen Zeitraum von mehr als 10 Jahren entwickelt wurde und bereits breite Anwendung im Hochschulbereich findet, wird ECVET derzeit erst getestet, außerdem wird hierzu in Kürze eine öffentliche Konsultation stattfinden. Beide Instrumente sind wichtige Initiativen und bieten der/dem Einzelnen direkte Unterstützung beim Versuch, Qualifikationen oder Qualifikationseinheiten über institutionelle und nationale Grenzen hinweg zu übertragen. Durch die Einführung gemeinsamer Referenzniveaus und den Aufbau gegenseitigen Vertrauens wird der EQR eine Grundlage bieten, auf der diese Systeme unterstützt und weiterentwickelt werden können.

Im Bereich der Validierung nicht formalen und informellen Lernens einigte sich der Rat im Jahr 2004 auf eine Reihe europäischer Grundsätze. Diese Grundsätze liefern die Basis für intensivere Zusammenarbeit im Bereich der Validierung, und die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner sind aufgefordert, Validierungsmethoden und -systeme verstärkt und systematisch einzuführen. Diese Grundsätze müssen bei der Umsetzung des EQR berücksichtigt werden, vor allem weil das Konzept des EQR auf Lernergebnissen beruht und die Validierung nicht formalen und informellen Lernens erleichtern wird.

PLOTEUS – das Portal für Lernangebote (<http://ec.europa.eu/ploteus>) – hilft, Qualifikationen transparenter zu machen, indem es Informationen über Bildungs-, Ausbildungs- und Lernangebote in europäischen Ländern bietet. Die weitere Entwicklung von PLOTEUS wird die durch den EQR eingeführten Referenzniveaus berücksichtigen.

- **Übereinstimmung mit anderen Politikfeldern und Zielen der Europäischen Union**

Die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen im Bereich reglementierter Berufe ist durch die Richtlinie 2005/36/EG vom 7. September 2005 gewährleistet. Diese Richtlinie konsolidiert, modernisiert und vereinfacht 15 ältere Richtlinien aus der Zeit von 1975 bis 1999 und sieht ein System der automatischen Anerkennung von Qualifikationen für Berufe mit harmonisierten Ausbildungsanforderungen (Ärzte/innen, Pflegepersonal, Hebammen, Zahnärzte/innen, Veterinärmediziner/innen, Pharmazeuten/innen) sowie für Architekten/innen vor. Für die übrigen reglementierten Berufe (derzeit fallen rund 800 Berufe in einem oder mehreren Mitgliedstaaten der EU in diese Kategorie) beruht das System auf gegenseitiger Anerkennung, d. h. eine Person, die zur Ausübung eines bestimmten Berufes in einem Mitgliedstaat qualifiziert ist, ist auch in einem anderen Mitgliedstaat zur Ausübung dieses Berufes berechtigt.

Der Geltungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG unterscheidet sich von jenem des EQR insofern als der EQR kein Instrument ist, mit dem Migranten/innen Anspruch auf die Anerkennung ihrer in einem Mitgliedstaat erworbenen Qualifikationen erlangen, um einen reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat auszuüben. In einem solchen Fall ist lediglich die Richtlinie 2005/36/EG für die Behörden der Mitgliedstaaten rechtsverbindlich.

Auch die Richtlinie 1996/26/EG über den Zugang zum Beruf des Güter- und Personenkraftverkehrsunternehmers zielt auf die gegenseitige Anerkennung ab. Ein Vorschlag zur Änderung dieser Richtlinie, den die Europäische Kommission 2007

prüfen wird, wird die Einführung des EQR berücksichtigen müssen.

Darüber hinaus hat der Europäische Rat bei seiner Tagung am 15./16. Oktober 1999 festgestellt, dass die Rechtsstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger eine Reihe einheitlicher Rechte beinhalten sollte, die jenen der Unionsbürger/innen möglichst ähnlich sind. Richtlinie 2003/109/EG<sup>1</sup> des Rates legt daher Folgendes fest: „Langfristig Aufenthaltsberechtigte werden auf folgenden Gebieten wie eigene Staatsangehörige behandelt: [...] c) Anerkennung der berufsqualifizierenden Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstiger Befähigungsnachweise gemäß den einschlägigen nationalen Verfahren“; dies gilt auch, wenn sie ihr Recht auf Mobilität innerhalb der EU ausüben, das ihnen diese Richtlinie gewährt. Der EQR wird daher zur wirksamen Anwendung dieses Rechtes in Fällen beitragen, in denen die Richtlinie 2005/36/EG nicht zum Tragen kommt.

## 2) KONSULTATION INTERESSIERTER KREISE UND FOLGENABSCHÄTZUNG

### • Konsultation interessierter Kreise

#### Konsultationsmethoden, wichtigste angesprochene Sektoren und allgemeines Profil der Befragten

Im Juli 2005 startete die Europäische Kommission eine EU-weite Konsultation zum EQR, die sich auf die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SEK(2005) 957 stützte. Den europäischen Sozialpartnern, Sektor- und Branchenorganisationen, Bildungseinrichtungen und -verbänden sowie NGO aus den 32 Ländern, die das Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ umsetzen, wurde ein Entwurf des EQR zur Stellungnahme vorgelegt. Im Rahmen dieses Konsultationsprozesses wurde der EQR-Entwurf auch bei zahlreichen Sitzungen vorgelegt und diskutiert, die nationale Stellen, Sozialpartner, sektorale Einrichtungen und andere Gremien im Herbst 2005 abhielten. Im Februar 2006 wurden die Ergebnisse der Konsultation bei einer Konferenz in Budapest erörtert.

#### Zusammenfassung der Antworten und wie diese berücksichtigt wurden

Die Konsultation ergab umfangreiches Feedback von unterschiedlichsten Betroffenen in 31 europäischen Ländern, einschließlich der Beitrittskandidaten, und bestätigte die breite Akzeptanz für den EQR. Die Mehrheit der Befragten war der Meinung, dass ein gemeinsamer europäischer Referenzrahmen nötig sei. Entsprechende Unterstützung wurde jedoch von zahlreichen Voraussetzungen und Empfehlungen abhängig gemacht, die in diesem Vorschlag berücksichtigt sind. Einen besonderen Schwerpunkt bilden die Verfeinerung und die Vereinfachung der Deskriptoren für die Referenzniveaus.

Vom 5. Juli bis 31. Dezember 2005 fand eine offene Konsultation im Internet statt. Bei der Europäischen Kommission gingen – einschließlich der Ergebnisse nationaler Konsultationen – 125 Reaktionen ein. Die Ergebnisse können auf folgender Website abgerufen werden: [http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/index_en.html).

---

<sup>1</sup> ABl. L 16 vom 21.1.2004, S. 44.

- **Heranziehung von Fachwissen**

Relevante wissenschaftliche/fachliche Bereiche

Der Vorschlag für den EQR entstand unter intensiver Beteiligung zahlreicher internationaler Experten/innen mit Erfahrungen im Bereich von Qualifikationen und Qualifikationsrahmen.

Methodik

Einen direkten Beitrag zur Ausarbeitung des EQR-Vorschlags leisteten mehrere vom Cedefop und der Follow-up-Gruppe für den Bologna-Prozess gestartete Untersuchungen. Der Cedefop-Bericht aus dem Jahr 2004 zum Thema „European reference levels for education and training“ (Europäische Referenzniveaus für Aus- und Weiterbildung) beruht auf einem breiten Spektrum der relevanten internationalen Forschung in diesem Bereich und präsentiert die erste Skizze eines Rahmens, der die gesamte Bandbreite von Qualifikationen abdeckt. Der Bericht der Bologna-Follow-up-Gruppe zu einem Qualifikationsrahmen für den Europäischen Hochschulraum trug dazu bei, die Aufgaben des EQR zu identifizieren und abzuklären, vor allem im Hinblick auf das Zusammenspiel zwischen der nationalen und der europäischen Ebene.

Der im Juli 2005 präsentierte EQR-Entwurf baute auf der Arbeit einer Expertengruppe auf, die sich zwischen Herbst 2004 und Frühling 2005 zu 7 Sitzungen traf. Die Expertengruppe befasste sich mit den allgemeinen Zielen und Aufgaben des EQR, konzentrierte sich aber besonders auf die Entwicklung von Referenzniveaus, die auf Lernergebnissen aufbauen. Der Gruppe gehörten Vertreter und Vertreterinnen aller wichtigen Bildungsbereiche (allgemeine Bildung, Erwachsenen-, Berufs-, Hochschul- und Weiterbildung) sowie Vertreter/innen verschiedener Sektoren und der Sozialpartner an, sodass sie der Aufgabe gewachsen war, einen Rahmen zu erstellen, der die gesamte Bandbreite von Qualifikationen abdeckt – vom Ende der Schulpflicht bis zu den höchsten Niveaus akademischer und beruflicher Aus- und Weiterbildung.

Nach Abschluss der Konsultation wurde eine eigene Expertengruppe eingerichtet mit dem Auftrag, die Deskriptoren der Referenzniveaus zu überarbeiten und zu vereinfachen. Diese Gruppe einigte sich auf einen neuen Satz von Deskriptoren, die in Anhang I dieses Vorschlags verwendet werden, sowie eine Reihe zentraler Definitionen, auf die sich diese Empfehlung stützt.

Konsultierte Organisationen/Experten/innen

Die Zusammensetzung der EQR-Expertengruppe ist in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SEK(2005) 957 angeführt. Für die zweite Gruppe, die den Satz der Deskriptoren für die Referenzniveaus überarbeitete, wurden die Mitgliedstaaten, die Kandidaten- und EWR-Länder sowie die europäischen Sozialpartner aufgefordert, entsprechende Expertinnen und Experten zu benennen.

Um die Erstellung des EQR-Entwurfs und die Arbeit der Kommission bei der Analyse der Konsultationsergebnisse zu unterstützen, wurden zwei externe Aufträge vergeben.

Cedefop und die Europäische Stiftung für Berufsbildung beteiligten sich aktiv an den Arbeiten und arbeiteten eng mit der Kommission, den externen Experten/innen und den

Expertengruppen zusammen.

### Zusammenfassung der eingegangenen und verwerteten Stellungnahmen

Es gab keine Hinweise auf mögliche schwerwiegende Risiken mit irreversiblen Folgen.

Der Rat von Expertinnen und Experten wurde vor allem bei der Ausarbeitung der Deskriptoren für die Referenzniveaus in Anhang I dieses Vorschlags eingeholt.

### Form der Veröffentlichung der Expertenratschläge

Die Deskriptoren der Referenzniveaus, auf die sich die Expertengruppe einigte, waren Bestandteil eines Papiers, das dem Beratenden Ausschuss für Berufsbildung vorgelegt wurde. Dieser gab in seiner Sitzung am 21. Juni 2006 eine positive Stellungnahme zu den wichtigsten Punkten des Vorschlags ab.

#### • **Folgenabschätzung**

Die erste der untersuchten Optionen besteht darin, nichts zu unternehmen (d. h. die Europäische Union würde nicht aktiv), sodass die derzeitigen Modalitäten für die Vergleichbarkeit, Transparenz und Anrechnung von Qualifikationen weiterhin gelten würde. Richtlinie 2005/36/EG zur gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen würde Angehörigen reglementierter Berufe auch in Zukunft die Mobilität ermöglichen; für Berufe, die nicht unter diese Richtlinie fallen, würden jedoch keine weiteren Maßnahmen ergriffen. Die Mitgliedstaaten würden auch in Zukunft eingeschränkt und – wo sich dies als günstig erweist – im Rahmen bilateraler Vereinbarungen zusammenarbeiten; diese Zusammenarbeit wäre jedoch kompliziert und unkoordiniert. Betroffene könnten auch in Zukunft Transparenz- und Mobilitätsinstrumente wie den Europass und das Europäische System zur Anrechnung von Studienleistungen (ECTS) nutzen; es gäbe jedoch keinen einheitlichen Rahmen für die Zusammenarbeit. Diese Option würde also nicht die Forderung der Mitgliedstaaten nach einem gemeinsamen europäischen Bezugspunkt oder Referenzinstrument erfüllen.

Als zweite Option bietet sich eine Mitteilung der Kommission an. Eine Mitteilung der Kommission ist jedoch kein Rechtsinstrument und an ihrer Verabschiedung wären die Mitgliedstaaten oder das Europäische Parlament nicht beteiligt. Daher würde diese Option bei den Mitgliedstaaten, die bei der Erstellung des EQR eng mit der Kommission zusammengearbeitet haben, nicht das nötige politische Engagement auslösen. Sie hätte daher keine reale Auswirkung und keinen realen Mehrwert im Sinne einer Umsetzung auf der nationalen Ebene.

Die dritte Option wäre eine Empfehlung der Kommission gemäß Artikel 150 EG-Vertrag (berufliche Bildung). Allerdings würde sie sich nicht auf Artikel 149 EG-Vertrag (allgemeine Bildung) stützen und daher nicht widerspiegeln, dass sich die Bestandteile und die Ziele des EQR – aus der Perspektive des lebenslangen Lernens – sowohl auf die allgemeine als auch die berufliche Bildung beziehen. Bei dieser Option käme zwar ein Rechtsinstrument zum Einsatz, aber wie bei Option 2 wären die Mitgliedstaaten oder das Europäische Parlament nicht in die formelle Verabschiedung des Vorschlags eingebunden und die Motivation zur Umsetzung auf nationaler Ebene würde fehlen, von der jedoch der Erfolg des EQR und weitere Impulse entscheidend abhängen.

Als vierte Option wurde erwogen, den EQR im Rahmen des Rechtsinstruments einer Empfehlung des Europäischen Parlamentes und des Rates gemäß Artikel 149 und 150 EG-Vertrag einzurichten. Mit diesem Instrument würde den Mitgliedstaaten empfohlen, den EQR auf freiwilliger Basis als „Übersetzungshilfe“ zu verwenden, um Qualifikationen zu vergleichen, ihre Transparenz zu erhöhen und ihre Anrechnung in ganz Europa zu ermöglichen.

Die fünfte Option lautet, den EQR im Rahmen des Rechtsinstruments einer Entscheidung des Europäischen Parlamentes und des Rates gemäß Artikel 150 EG-Vertrag zu implementieren. Ohne Bezugnahme auf Artikel 149 hätte dies denselben Nachteil wie Option 3 (d. h. Ausschluss des Bereiches der allgemeinen Bildung) und es wäre auch eine Entscheidung, mit der Grundsätze und Verpflichtungen für jene Mitgliedstaaten verabschiedet würden, die ihre nationalen Qualifikationssysteme an den EQR koppeln. Die überwältigende Mehrheit der Betroffenen (Mitgliedstaaten, Sozialpartner, Sektoren und andere) ist jedoch der Meinung, dass ein EQR ausschließlich auf freiwilliger Basis eingerichtet werden sollte.

Die Kommission hat eine Folgenabschätzung durchgeführt; der Bericht darüber wird auf die Website der Kommission gestellt.

### **3) RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS**

- **Zusammenfassung des Vorschlags**

Mit der vorgeschlagenen Empfehlung wird der EQR als Referenzinstrument eingerichtet, um Qualifikationsniveaus nationaler Qualifikationssysteme sowie von Qualifikationssystemen zu vergleichen, die internationale sektorale Organisationen ausgearbeitet haben. Den Kern des EQR bilden ein Satz europäischer Referenzniveaus, die im Sinne von Lernergebnissen beschrieben werden, sowie Mechanismen und Grundsätze für die freiwillige Zusammenarbeit.

Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, den EQR als Referenzinstrument einzusetzen, um Qualifikationsniveaus, die in unterschiedlichen Qualifikationssystemen verwendet werden, zu vergleichen; ihre Qualifikationssysteme an den EQR zu koppeln, indem sie Qualifikationsniveaus mit den entsprechenden EQR-Niveaus verknüpfen; und gegebenenfalls einen nationalen Qualifikationsrahmen zu erstellen. Darüber hinaus sollten neue Qualifikationsnachweise und „Europass“-Dokumente einen klaren Verweis auf das entsprechende EQR-Niveau enthalten. In den Fällen, die die Richtlinie 2005/36/EG zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen abdeckt, sollten diese Verweise jedoch keine Auswirkung auf die Rechte von Migranten/innen haben. Den Mitgliedstaaten wird auch empfohlen, für die Definition und die Entwicklung von Qualifikationen einen Ansatz zu verwenden, der auf Lernergebnissen beruht, die Validierung nicht formalen und informellen Lernens zu fördern und ein nationales EQR-Zentrum zu benennen, das das Zusammenspiel von nationalem Qualifikationssystem und EQR unterstützt und koordiniert, indem es vor allem dafür sorgt, dass Qualitätssicherungsmechanismen und transparente Verfahren zum Einsatz kommen.

Der Vorschlag fordert die Kommission auf, die Mitgliedstaaten und internationale sektorale Organisationen bei der Verwendung des EQR zu unterstützen; sie soll eine

beratende Gruppe zum EQR einrichten, die dafür sorgt, dass die Zusammenarbeit insgesamt kohärent ist; und sie soll die Implementierung des EQR überwachen, im Hinblick auf eine mögliche Überarbeitung der Empfehlung fünf Jahre nach ihrer Verabschiedung. Die Gruppe wird sich – je nach Maßgabe – aus Vertreterinnen und Vertretern der nationalen EQR-Zentren, der europäischen Sozialpartner und anderer Betroffener zusammensetzen.

- **Rechtsgrundlage**

Der EQR wird auf der Basis von sowohl Artikel 149 als auch Artikel 150 vorgeschlagen, weil er zweifaches bezweckt: Er enthält Elemente und verfolgt Ziele sowohl für die allgemeine als auch für die berufliche Bildung, die aus der Sicht des lebenslangen Lernens für den EQR gleich wichtig sind. Er unterstützt die allgemeine und berufliche Bildung dadurch, dass die Anrechnung von Qualifikationen zwischen verschiedenen nationalen Systemen und zwischen allgemeiner, Hochschul- und beruflicher Bildung die Mobilität der Bürgerinnen und Bürger fördert. Er fördert die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt und ergänzt ihre Maßnahmen.

- **Subsidiaritätsprinzip**

Das Subsidiaritätsprinzip gelangt zur Anwendung, da der Vorschlag nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt.

Die Ziele des Vorschlags können von den Mitgliedstaaten aus folgenden Gründen nicht ausreichend verwirklicht werden:

Die wichtigste Funktion des EQR besteht darin, den Vergleich und die Übertragung von Qualifikationen zu erleichtern, die von nationalen Stellen verliehen wurden. Die Mitgliedstaaten können dieses Ziel nicht erreichen, weil es sich um ein transnationales Problem handelt und vor allem, weil eines der größten Hindernisse mangelndes Vertrauen zwischen nationalen und sektoralen Betroffenen ist, was zu mangelnder Transparenz führt und die Anrechnung von Qualifikationen verhindert.

Die Ziele des Vorschlags können aus folgenden Gründen besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden:

- Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Transparenz und Anrechnung von Qualifikationen werden von allen Mitgliedstaaten geteilt und können nicht ausschließlich auf nationaler oder sektoraler Ebene lösen.
- Wenn jeder der 25 Mitgliedstaaten zur Thematik dieser Empfehlung mit allen anderen Mitgliedstaaten getrennt und unkoordiniert bilaterale Vereinbarungen abschließen würden, ergäbe dies auf europäischer Ebene eine äußerst komplizierte und intransparente Gesamtstruktur.
- Der Vorschlag sieht einen gemeinsamen Bezugspunkt und einen gemeinsamen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vor. Maßnahmen auf nationaler Ebene können diese Funktionen nicht erfüllen.

Der Vorschlag entspricht daher dem Subsidiaritätsprinzip.

- **Verhältnismäßigkeitsprinzip**

Der Vorschlag entspricht aus folgendem Grund dem Verhältnismäßigkeitsprinzip:

Diese Empfehlung ersetzt oder definiert nationale Qualifikationssysteme und/oder Qualifikationen nicht und überlässt die Umsetzung den Mitgliedstaaten.

Es werden bestehende Berichtssysteme genutzt werden und so der administrative Aufwand minimiert werden.

- **Wahl des Instruments**

Vorgeschlagenes Instrument: Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates.

Andere Lösungen wären weniger effektiv. Neben einer Empfehlung hat die Kommission vor allem auch eine Mitteilung der Kommission und eine Entscheidung des Europäischen Parlamentes und des Rates in Betracht gezogen. Siehe Abschnitt „Folgenabschätzung“ oben.

#### 4) **AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Gemeinschaftshaushalt.

#### 5) **WEITERE ANGABEN**

- **Überprüfungs-/Revisions-/Verfallsklausel**

Der Vorschlag enthält eine Überprüfungsklausel.

- **Europäischer Wirtschaftsraum**

Der vorgeschlagene Rechtsakt ist von Bedeutung für den Europäischen Wirtschaftsraum und sollte deshalb auf den EWR ausgeweitet werden.

- **Einzel Erläuterung zum Vorschlag**

Den Kern des EQR bildet ein Satz von 8 Referenzniveaus, die für Bildungsbehörden auf nationaler und sektoraler Ebene als gemeinsamer und neutraler Bezugspunkt fungieren. Die acht Niveaus decken sämtliche Qualifikationen ab, vom allgemeinen und beruflichen Pflichtschulabschluss bis zu Qualifikationen, die auf der höchsten Stufe akademischer und beruflicher Aus- und Weiterbildung verliehen werden. Als Instrument zur Förderung des lebenslangen Lernens umfasst der EQR die Bereiche allgemeine Bildung, Erwachsenenbildung, berufliche Bildung sowie Hochschulbildung. Niveaus 5-8 enthalten einen klaren Hinweis auf die Niveaus, die im Rahmen des Bologna-Prozesses für den Europäischen Hochschulraum definiert wurden.

Die Beschreibung der 8 EQR-Referenzniveaus baut auf Lernergebnissen auf – für den EQR sind das die Aussagen darüber, was eine Lernende/ein Lernender nach Abschluss eines Lernprozesses weiß, versteht und in der Lage ist zu tun. Dies signalisiert eine wichtige Veränderung der Konzepte von Ausbildung, Weiterbildung und Lernen und der Art, wie sie beschrieben werden. Der Übergang zu Lernergebnissen führt eine

gemeinsame Sprache ein, die es möglich macht, Qualifikationen nach Inhalt und Profil und nicht nach Methoden und Formen des Angebots zu vergleichen. Für den EQR werden Lernergebnisse als Kombination von Kenntnissen, Fertigkeiten und Kompetenzen definiert. Der jeweilige Anteil dieser drei Elemente wird von Qualifikation zu Qualifikation unterschiedlich sein, da der EQR alle Qualifikationen auf allen Ebenen und sowohl akademische wie berufliche Qualifikationen abdeckt. Die Verwendung von Lernergebnissen für die Beschreibung von Qualifikationsniveaus wird die Validierung von Lernprozessen ermöglichen, die außerhalb formaler Aus- und Weiterbildungseinrichtungen erfolgen und allgemein als zentrales Element des lebenslangen Lernens gelten.

Darüber hinaus ist der EQR ein Rahmen für die Zusammenarbeit und ein Instrument zur Stärkung des Vertrauens zwischen Betroffenen auf der nationalen Ebene und auch internationalen sektoralen Organisationen, die in der Aus- und Weiterbildung tätig sind. Damit die Einführung des EQR ein Erfolg wird, müssen sich jedoch die nationalen Bildungsbehörden und die sektoralen Betroffenen freiwillig hierzu verpflichten.

Die Hauptnutzer/innen des EQR werden Stellen sein, die für nationale und/oder sektorale Qualifikationssysteme und -rahmen zuständig sind. Für die einzelne Bürgerin/den einzelnen Bürger, für Arbeitgeber/innen und Aus- und Weiterbildungsanbieter/innen wird der EQR erst relevant, wenn auf nationaler und/oder sektoraler Ebene der Prozess der Verknüpfung mit dem EQR abgeschlossen ist.

Die Einbindung von Sektoren erfolgt dadurch, dass der EQR internationalen sektoralen Organisationen die Möglichkeit geben wird, ihre Qualifikationssysteme mit dem EQR zu verknüpfen. Mit Blick auf die Sektoren lautet das wichtigste Ziel, stärkere Verbindungen zwischen den nationalen Qualifikationssystemen und im Entstehen begriffenen internationalen sektoralen Qualifikationen aufzubauen.

Gemeinsame Verfahren und Kriterien sind die Grundlage, auf der Vertrauen in die Zusammenarbeit der verschiedenen Betroffenen in der allgemeinen und beruflichen Bildung entstehen kann. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Entscheidungen über die Verknüpfung einer nationalen oder sektoralen Qualifikation auf den EQR veröffentlicht werden. Ein weiteres wichtiges Element zur Förderung gemeinsamer Ansätze ist die Einrichtung eines europäischen Beratungsgremiums, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern aller Länder, die mit dem EQR arbeiten.

Der Entscheidung auf nationaler und sektoraler Ebene, den EQR zu verwenden, muss eine Verpflichtung zur Qualitätssicherung zugrunde liegen. Die Einführung eines Qualitätssicherungssystems auf allen relevanten Ebenen der allgemeinen und beruflichen Bildung – und in Bezug auf den Kooperationsprozess selbst – ist von entscheidender Bedeutung für den Aufbau gegenseitigen Vertrauens. Daher sind bei der Umsetzung des EQR die Schlussfolgerungen zur Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung zu berücksichtigen, die der Rat am 28. Mai 2004 angenommen hat, und die Empfehlung 2006/143/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 15. Februar 2006 über die verstärkte europäische Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung in der Hochschulbildung.

Die Einführung des EQR muss auf nationaler Ebene koordiniert werden. Aus der Perspektive des EQR würde die Ausarbeitung nationaler Qualifikationsrahmen die

Aussicht auf Erfolg erhöhen.

Besonderes Augenmerk ist auf die Entwicklung – durch Testen, Experimentieren und direkte Zusammenarbeit – von Leitfäden und unterstützenden Unterlagen für den Einsatz auf sektoraler, nationaler und europäischer Ebene zu legen, die vor allem bei der Verknüpfung nationaler und sektoraler Qualifikationsniveaus mit den EQR-Niveaus zu einer einheitlichen Umsetzung beitragen. Der Vorschlag empfiehlt, die nationalen Qualifikationssysteme bis 2009 an den Europäischen Qualifikationsrahmen zu koppeln und bis 2011 dafür zu sorgen, dass neue Qualifikationsnachweise und Europass-Dokumente einen Verweis auf das zutreffende Niveau des Europäischen Qualifikationsrahmens enthalten.

Und ebenfalls besonderes Augenmerk ist darauf zu richten, welche Auswirkungen ein auf Lernergebnissen beruhender Ansatz (wie er für den EQR verwendet wird) auf die Klassifikation von Kenntnissen, Fertigkeiten und Kompetenzen hat. Bei der zukünftigen Weiterentwicklung bestehender statistischer Klassifikationen und Nomenklaturen (z. B. ISCED 97), mit denen Ergebnisse in der allgemeinen und beruflichen Bildung gemessen werden können, ist dieser Aspekt daher ebenfalls zu berücksichtigen.

Die Kommission muss diese Prozesse auf europäischer Ebene ermöglichen, und Agenturen wie das Cedefop und die Europäische Stiftung für Berufsbildung müssen sie dabei unterstützen.

Vorschlag für eine

**EMPFEHLUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**zur Einrichtung eines Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen**

**(Text von Bedeutung für den EWR)**

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere Artikel 149 Absatz 4 und Artikel 150 Absatz 4,

auf Vorschlag der Kommission<sup>2</sup>,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses<sup>3</sup>,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen<sup>4</sup>,

gemäß dem Verfahren des Artikels 251 EG-Vertrag<sup>5</sup>,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Wettbewerbsfähigkeit und der soziale Zusammenhalt in der Gemeinschaft hängen entscheidend vom Ausbau der Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger ab. Deshalb sollten die Teilnahme am lebenslangen Lernen und die Nutzung von Qualifikationen auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene gefördert und verbessert werden.
- (2) Der Europäische Rat von Lissabon (2000) kam zum Schluss, dass eine größere Transparenz der Qualifikationen ein wesentlicher Bestandteil der Anpassung der Aus- und Weiterbildungssysteme in der Gemeinschaft an die Anforderungen der Wissensgesellschaft darstellen sollte. Der Europäische Rat von Barcelona (2002) forderte sowohl eine engere Zusammenarbeit im Universitätsbereich als auch verstärkte Transparenz und bessere Anerkennungsmethoden im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung.
- (3) In seiner Entschließung vom 27. Juni 2002 zum lebensbegleitenden Lernen<sup>6</sup> ersucht der Rat die Europäische Kommission, in enger Zusammenarbeit mit dem Rat und den Mitgliedstaaten einen Rahmen für die Anerkennung von Qualifikationen im Bereich

---

<sup>2</sup> ABl. C [...], [...], S. [...].

<sup>3</sup> ABl. C [...], [...], S. [...].

<sup>4</sup> ABl. C [...], [...], S. [...].

<sup>5</sup> ABl. C [...], [...], S. [...].

<sup>6</sup> ABl. C 163 vom 9.7.2002, S. 1.

der allgemeinen und beruflichen Bildung auszuarbeiten, der auf den Ergebnissen des Bologna-Prozesses aufbaut und ähnliche Maßnahmen im Bereich der beruflichen Bildung fördert.

- (4) Die gemeinsamen Berichte des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“, die im Jahr 2004 und 2006 angenommen wurden, betonen die Notwendigkeit der Entwicklung eines Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR).
- (5) Im Kontext des Kopenhagen-Prozesses wurde in den Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter/innen der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 15. November 2004 (zum Thema künftige Prioritäten der verstärkten europäischen Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung) der Ausarbeitung eines auf Transparenz und gegenseitigem Vertrauen beruhenden offenen und flexiblen Europäischen Qualifikationsrahmens, der sowohl in der allgemeinen, als auch der beruflichen Bildung als gemeinsame Referenz dienen soll, Vorrang eingeräumt.
- (6) Bei den Tagungen des Europäischen Rates in Brüssel im März 2005 und im März 2006 wurde die Bedeutung der Verabschiedung eines Europäischen Qualifikationsrahmens betont.
- (7) Diese Empfehlung trägt der Entscheidung Nr. 2241/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 über ein einheitliches gemeinschaftliches Rahmenkonzept zur Förderung der Transparenz bei Qualifikationen und Kompetenzen (Europass)<sup>7</sup> sowie der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom [...] zu Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen<sup>8</sup> Rechnung.
- (8) Diese Empfehlung steht in Einklang mit dem Rahmen für den europäischen Hochschulraum und die Zyklus-Deskriptoren, den die für die Hochschulbildung zuständigen Ministerinnen und Minister im Mai 2005 in Bergen angenommen haben.
- (9) Diese Empfehlung gilt nicht für Fälle, in denen die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen<sup>9</sup> zur Anwendung kommt, die der relevanten nationalen Stelle und der Migrantin/dem Migranten Rechte und Pflichten überträgt. Der Verweis auf die Niveaus des Europäischen Qualifikationsrahmens darf keine Auswirkungen auf den Zugang zum Arbeitsmarkt haben, wenn Berufsqualifikationen nach Richtlinie 2005/36/EG anerkannt wurden.
- (10) Diese Empfehlung verfolgt das Ziel, einen gemeinsamen Referenzrahmen als „Übersetzungshilfe“ zwischen verschiedenen Qualifikationssystemen und deren Niveaus zu schaffen, und zwar sowohl für die allgemeine und die Hochschulbildung als auch für die berufliche Bildung. Dadurch erhöht sich die Transparenz, Vergleichbarkeit und Übertragbarkeit der Qualifikationen der Bürgerinnen und Bürger in verschiedenen Mitgliedstaaten. Darüber hinaus sollte der Europäische Qualifikationsrahmen internationalen sektoralen Organisationen die Möglichkeit

---

<sup>7</sup> ABl. L 390 vom 31.12.2004, S. 6.

<sup>8</sup> KOM(2005) 548.

<sup>9</sup> ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22.

geben, ihre Qualifikationssysteme auf einen gemeinsamen Referenzpunkt zu beziehen, und damit die Einstufung dieser Qualifikationen in nationalen Qualifikationssystemen zu erleichtern. Diese Empfehlung leistet daher einen Beitrag zu den allgemeinen Zielen der Förderung des lebenslangen Lernens und der Mobilität von Arbeitskräften und Lernenden.

- (11) Diese Empfehlung entspricht dem Subsidiaritätsprinzip (Artikel 5 EG-Vertrag), da sie das Tätigwerden der Mitgliedstaaten unterstützt und ergänzt, indem sie eine engere Zusammenarbeit fördert mit dem Ziel Transparenz zu erhöhen sowie die Mobilität und das lebenslange Lernen zu fördern. Diese Empfehlung entspricht dem Verhältnismäßigkeitsprinzip (ebenfalls Artikel 5), weil sie nationale Qualifikationssysteme und/oder Qualifikationen weder ersetzt noch definiert. Der Europäische Qualifikationsrahmen beschreibt keine bestimmten Qualifikationen oder Kompetenzen, die eine Person besitzt, und eine bestimmte Qualifikation sollte über das jeweilige nationale Qualifikationssystem auf dem entsprechenden Niveau des Europäischen Qualifikationsrahmens eingestuft werden.

#### EMPFEHLEN DEN MITGLIEDSTAATEN:

1. den Europäischen Qualifikationsrahmen als Referenzinstrument zu verwenden, um die Qualifikationsniveaus verschiedener Qualifikationssysteme im Hinblick auf das lebenslange Lernen zu vergleichen;
2. ihr nationales Qualifikationssystem bis 2009 an den Europäischen Qualifikationsrahmen zu koppeln, insbesondere indem sie ihre Qualifikationsniveaus auf eine transparente Art und Weise mit den im Anhang I aufgeführten Niveaus verknüpfen und gegebenenfalls und in Übereinstimmung mit der nationalen Gesetzgebung und Praxis einen nationalen Qualifikationsrahmen erstellen;
3. bis 2011 dafür zu sorgen, dass alle neuen Qualifikationsnachweise und Europass-Dokumente, die von den dafür zuständigen Stellen ausgestellt werden, einen klaren Verweis auf das zutreffende Niveau des Europäischen Qualifikationsrahmens enthalten;
4. bei der Beschreibung und Definition von Qualifikationen einen Ansatz zu verwenden, der auf Lernergebnissen beruht, und die Validierung nicht formalen und informellen Lernens gemäß den gemeinsamen europäischen Grundsätzen (Schlussfolgerungen des Rates vom 28. Mai 2004) zu fördern;
5. ein nationales Zentrum zu benennen, das die Beziehung zwischen dem nationalen Qualifikationssystem und dem Europäischen Qualifikationsrahmen unterstützt und koordiniert.

Dieses Zentrum sollte u. a. folgende Aufgaben erfüllen:

- (a) Verknüpfung der Qualifikationsniveaus des nationalen Qualifikationssystems mit den in Anhang I beschriebenen Niveaus des Europäischen Qualifikationsrahmens;
- (b) bei der Koppelung des nationalen Qualifikationssystems an den Europäischen Qualifikationsrahmen die in Anhang II dargelegten Grundsätze für die

Qualitätssicherung in der allgemeinen und beruflichen Bildung zu fördern und anzuwenden;

- (c) Gewährleistung der Transparenz der Methodik, mit deren Hilfe nationale Qualifikationsniveaus mit dem Europäischen Qualifikationsrahmen verknüpft werden, und Veröffentlichung der daraus folgenden Entscheidungen;
- (d) Information der Betroffenen darüber, wie nationale Qualifikationen über das nationale Qualifikationssystem an den Europäischen Qualifikationsrahmen gekoppelt werden;
- (e) Gewährleistung der Einbindung aller wichtigen nationalen Betroffenen, einschließlich – entsprechend der nationalen Gesetzgebung und Praxis – Einrichtungen der Hochschulbildung und der beruflichen Bildung, der Sozialpartner, Sektoren und Expertinnen und Experten im Bereich des Vergleichs und der Nutzung von Qualifikationen auf europäischer Ebene;

6. Für die Zwecke der Empfehlung gelten folgende Definitionen:

- (a) „Qualifikation“: das formale Ergebnis eines Beurteilungs- und Validierungsprozesses, bei dem eine dafür zuständige Stelle festgestellt hat, dass die Lernergebnisse einer Person vorgegebenen Standards entsprechen;
- (b) „Nationales Qualifikationssystem“: alle Aspekte der Maßnahmen eines Mitgliedstaates, die mit der Anerkennung von Lernen zu tun haben, sowie sonstige Mechanismen, die einen Bezug zwischen der allgemeinen und beruflichen Bildung einerseits und dem Arbeitsmarkt und der Zivilgesellschaft andererseits herstellen. Dazu zählen die Ausarbeitung und Umsetzung institutioneller Regelungen und Prozesse im Zusammenhang mit der Qualitätssicherung sowie der Beurteilung und der Vergabe von Qualifikationen. Ein nationales Qualifikationssystem kann aus mehreren Teilsystemen bestehen und einen nationalen Qualifikationsrahmen umfassen.
- (c) „Nationaler Qualifikationsrahmen“: ein Instrument für die Klassifizierung von Qualifikationen anhand eines Kriteriensatzes zur Bestimmung des jeweils erreichten Lernniveaus. Ziel ist die Integration und Koordination nationaler Teilsysteme von Qualifikationen und die Verbesserung der Transparenz, des Zugangs, des aufeinander Aufbaus und der Qualität von Qualifikationen im Hinblick auf den Arbeitsmarkt und die Zivilgesellschaft.
- (d) „Sektor“: eine Zusammenfassung beruflicher Tätigkeiten auf der Basis ihrer wichtigsten Wirtschaftsfunktion, ihres wichtigsten Produkts, ihrer wichtigsten Dienstleistung oder ihrer wichtigsten Technik;
- (e) „internationale sektorale Organisation“: eine Vereinigung nationaler Organisationen, einschließlich z. B. Arbeitgeber- und Berufsverbänden, die die Interessen nationaler Sektoren vertreten;
- (f) „Lernergebnisse“: Aussagen darüber, was eine Lernende/ein Lernender weiß, versteht und in der Lage ist zu tun, nachdem sie/er einen Lernprozess

abgeschlossen hat. Sie werden als Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen definiert.

- (g) „Kenntnisse“: das Ergebnis der Verarbeitung von Information durch Lernen. Kenntnisse bezeichnen die Gesamtheit der Fakten, Grundsätze, Theorien und Praxis in einem Lern- oder Arbeitsbereich. Im Europäischen Qualifikationsrahmen werden Kenntnisse als Theorie- und/oder Faktenwissen beschrieben.
- (h) „Fertigkeiten“: die Fähigkeit, Kenntnisse anzuwenden und Know-how einzusetzen, um Aufgaben auszuführen und Probleme zu lösen. Im Europäischen Qualifikationsrahmen werden Fertigkeiten als kognitive Fertigkeiten (logisches, intuitives und kreatives Denken) und praktische Fertigkeiten beschrieben (Geschicklichkeit und Verwendung von Methoden, Materialien, Werkzeugen und Instrumenten).
- (i) „Kompetenz“: die nachgewiesene Fähigkeit, Kenntnisse, Fertigkeiten sowie persönliche, soziale und/oder methodische Fähigkeiten in Arbeits- oder Lernsituationen und für die berufliche und/oder persönliche Entwicklung zu nutzen. Im Europäischen Qualifikationsrahmen wird Kompetenz im Sinne der Übernahme von Verantwortung und Selbstständigkeit beschrieben.

#### UNTERSTÜTZEN DIE ABSICHT DER KOMMISSION,

1. die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der oben angeführten Aufgaben und internationale sektorale Organisationen bei der Verwendung der Referenzniveaus und der in dieser Empfehlung dargelegten Grundsätze des Europäischen Qualifikationsrahmens zu unterstützen, vor allem dadurch, dass sie die Zusammenarbeit und die Erprobung ermöglicht und indem sie unterstützende Materialien und Leitfäden ausarbeitet;
2. eine beratende Gruppe für den Europäischen Qualifikationsrahmen einzurichten (die u. a. Vertreterinnen und Vertreter der nationalen Zentren, der europäischen Sozialpartner und gegebenenfalls anderer Betroffener umfasst), die die Qualität und Gesamtkohärenz des Prozesses der Koppelung von Qualifikationssystemen an den Europäischen Qualifikationsrahmen überwacht, koordiniert und gewährleistet;
3. die als Antwort auf diese Empfehlung durchgeführten Maßnahmen zu überwachen und fünf Jahre nach der Annahme der Empfehlung dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die gewonnenen Erfahrungen sowie Schlussfolgerungen für die Zukunft vorzulegen; das schließt, falls nötig, eine Überprüfung dieser Empfehlung mit ein.

Brüssel, den

*Im Namen des Europäischen Parlaments*  
*Der Präsident*

*Im Namen des Rates*  
*Der Präsident*

## ANHANG I

### Deskriptoren zur Beschreibung der Niveaus des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR)

Jedes der acht Niveaus wird durch eine Reihe von Deskriptoren definiert, die die Lernergebnisse beschreiben, die für die Erlangung der diesem Niveau entsprechenden Qualifikationen in allen Qualifikationssystemen erforderlich sind.		
Kenntnisse	Fertigkeiten	Kompetenz
<p>Niveau 1</p> <p>Zur Erreichung von Niveau 1 erforderliche Lernergebnisse</p>	<p><i>Im EQR werden Kenntnisse als Theorie- und/oder Faktenwissen beschrieben.</i></p> <p><i>Im EQR werden Fertigkeiten als kognitive Fertigkeiten (Einsatz logischen, intuitiven und kreativen Denkens) und praktische Fertigkeiten (Geschicklichkeit und Verwendung von Methoden, Materialien, Werkzeugen und Instrumenten) beschrieben.</i></p>	<p><i>Im EQR wird Kompetenz im Sinne der Übernahme von Verantwortung und Selbstständigkeit beschrieben.</i></p>
<p>Niveau 2</p> <p>Zur Erreichung von Niveau 2 erforderliche Lernergebnisse</p>	<p>grundlegendes Faktenwissen in einem Arbeitsbereich</p> <p>grundlegende Fertigkeiten, die zur Ausführung einfacher Aufgaben erforderlich sind</p> <p>grundlegende kognitive und praktische Fertigkeiten, die zur Nutzung relevanter Informationen erforderlich sind, um Aufgaben auszuführen und Routineprobleme unter Verwendung einfacher Regeln und Werkzeuge zu lösen</p>	<p>Arbeiten oder Lernen unter direkter Anleitung in einem vorstrukturierten Kontext</p> <p>Arbeiten oder Lernen unter Anleitung mit einem gewissen Maß an Selbstständigkeit</p>

<p>Niveau 3 Zur Erreichung von Niveau 3 erforderliche Lernergebnisse</p>	<p>Kenntnisse von Fakten, Grundsätzen, Verfahren und allgemeinen Begriffen in einem Arbeits-Lernbereich</p>	<p>eine Reihe von kognitiven und praktischen Fertigkeiten zur Erledigung von Aufgaben und zur Lösung von Problemen, wobei grundlegende Methoden, Werkzeuge, Materialien und Informationen ausgewählt und angewandt werden</p>	<p>Verantwortung für die Erledigung von Arbeits- oder Lernaufgaben übernehmen bei der Lösung von Problemen das eigene Verhalten an die jeweiligen Umstände anpassen</p>
<p>Niveau 4 Zur Erreichung von Niveau 4 erforderliche Lernergebnisse</p>	<p>breites Spektrum an Theorie- und Faktenwissen in einem Arbeits- oder Lernbereich</p>	<p>eine Reihe kognitiver und praktischer Fertigkeiten, um Lösungen für spezielle Probleme in einem Arbeits- oder Lernbereich zu finden</p>	<p>Selbstständiges Tätigwerden innerhalb der Handlungsparameter von Arbeits- oder Lernkontexten, die in der Regel bekannt sind, sich jedoch ändern können  Beaufsichtigung der Routinearbeit anderer Personen, wobei eine gewisse Verantwortung für die Bewertung und Verbesserung der Arbeits- oder Lernaktivitäten übernommen wird</p>
<p>Niveau 5* Zur Erreichung von Niveau 5 erforderliche Lernergebnisse</p>	<p>umfassendes, spezialisiertes Theorie- und Faktenwissen in einem Arbeits- oder Lernbereich sowie Bewusstsein für die Grenzen dieser Kenntnisse</p>	<p>Umfassende kognitive und praktische Fertigkeiten die erforderlich sind, um kreative Lösungen für abstrakte Probleme zu erarbeiten</p>	<p>Leiten und Beaufsichtigen in Arbeits- oder Lernkontexten, in denen nicht vorhersehbare Änderungen auftreten Überprüfung und Entwicklung der eigenen Leistung und der Leistung anderer Personen</p>

<p>Niveau 6** Zur Erreichung von Niveau 6 erforderliche Lernergebnisse</p>	<p>fortgeschrittene Kenntnisse in einem Arbeitsbereich unter Einsatz eines kritischen Verständnisses von Theorien und Grundsätzen</p>	<p>fortgeschrittene Fertigkeiten, die die Beherrschung des Faches sowie Innovationsfähigkeit erkennen lassen, und zur Lösung komplexer und nicht vorhersehbarer Probleme in einem spezialisierten Arbeitsbereich nötig sind.</p>	<p>Leitung komplexer fachlicher oder beruflicher Tätigkeiten oder Projekte und Übernahme von Entscheidungsverantwortung in nicht vorhersagbaren Arbeits- oder Lernkontexten  Übernahme der Verantwortung für die berufliche Entwicklung von Einzelpersonen und Gruppen</p>
<p>Niveau 7*** Zur Erreichung von Niveau 7 erforderliche Lernergebnisse</p>	<p>hoch spezialisiertes Wissen, das zum Teil an neueste Erkenntnisse in einem Arbeits- oder Lernbereich anknüpft, als Grundlage für innovative Denkansätze  kritisches Bewusstsein für Wissensfragen in einem Bereich und an der Schnittstelle zwischen verschiedenen Bereichen</p>	<p>spezialisierte Problemlösungsfertigkeiten im Bereich Forschung und/oder Innovation, um neue Kenntnisse zu gewinnen und neue Verfahren zu entwickeln sowie um Wissen aus verschiedenen Bereichen zu integrieren</p>	<p>Leitung und Gestaltung komplexer, sich verändernder Arbeits- oder Lernkontexte, die neue strategische Ansätze erfordern  Übernahme von Verantwortung für Beiträge zum Fachwissen und zur Berufspraxis und/oder für die Überprüfung der strategischen Leistung von Teams</p>

<p>Niveau 8**** Zur Erreichung von Niveau 8 erforderliche Lernergebnisse</p>	<p>Spitzenkenntnisse in einem Arbeits- oder Lernbereich und an der Schnittstelle zwischen verschiedenen Bereichen</p>	<p>die am weitesten entwickelten und spezialisierten Fertigkeiten und Methoden, einschließlich Synthese und Evaluierung, zur Lösung zentraler Fragestellungen in den Bereichen Forschung und/oder Innovation und zur Erweiterung oder Neudefinition vorhandener Kenntnisse oder beruflicher Praxis</p>	<p>Namhafte Autorität, Innovationsfähigkeit, Selbstständigkeit, wissenschaftliche und berufliche Integrität und nachhaltiges Engagement bei der Entwicklung neuer Ideen oder Verfahren in führenden Arbeits- oder Lernkontexten, einschließlich der Forschung</p>
--	---	--	---

Kompatibilität mit dem Qualifikationsrahmen für den europäischen Hochschulraum

Der Qualifikationsrahmen für den Europäischen Hochschulraum bietet Deskriptoren für Studienzyklen. Jeder Deskriptor für einen Studienzyklus formuliert eine allgemeine Aussage über gängige Erwartungen betreffend Leistungen und Fähigkeiten, die mit Qualifikationen am Ende eines Studienzykles verbunden sind.

\* Der Deskriptor für den Kurzstudiengang (innerhalb des ersten Studienzykles oder in Verbindung damit), der von der Joint Quality Initiative als Teil des Bologna-Prozesses entwickelt wurde, entspricht den zur Erreichung von EQR-Niveau 5 erforderlichen Lernergebnissen.

\*\* Der Deskriptor für den ersten Studienzyklus des Qualifikationsrahmens für den Europäischen Hochschulraum entspricht den zur Erreichung von EQR-Niveau 6 erforderlichen Lernergebnissen.

\*\*\* Der Deskriptor für den zweiten Studienzyklus des Qualifikationsrahmens für den Europäischen Hochschulraum entspricht den zur Erreichung von EQR-Niveau 7 erforderlichen Lernergebnissen.

\*\*\*\* Der Deskriptor für den dritten Studienzyklus des Qualifikationsrahmens für den Europäischen Hochschulraum entspricht den zur Erreichung von EQR-Niveau 8 erforderlichen Lernergebnissen.

## ANHANG II

### **Grundsätze für die Qualitätssicherung in der Aus- und Weiterbildung**

Um die Rechenschaftspflicht und die Verbesserung der Aus- und Weiterbildung zu gewährleisten, sollten für die Qualitätssicherung folgende Grundsätze gelten:

- Die Qualitätssicherungsstrategien und -verfahren sollten alle Ebenen der Aus- und Weiterbildungssysteme erfassen.
- Die Qualitätssicherung sollte integraler Bestandteil der internen Verwaltung von Aus- und Weiterbildungseinrichtungen sein.
- Die Qualitätssicherung sollte die regelmäßige Evaluierung von Einrichtungen und Programmen durch externe Prüforgane oder –stellen einschließen.
- Externe Prüforgane oder –stellen, die Qualitätssicherung durchführen, sollten selbst regelmäßig überprüft werden.
- Qualitätssicherung sollte die Dimensionen Kontext, Input, Prozess und Output umfassen und den Schwerpunkt auf Output und Lernergebnisse legen.
- Qualitätssicherungssysteme sollten folgende Elemente beinhalten:
  - klare und messbare Ziele und Standards;
  - Leitlinien für die Umsetzung, darunter die Einbindung der Betroffenen;
  - angemessene Ressourcen;
  - einheitliche Evaluierungsmethoden in Verbindung mit Selbstbewertung und externer Prüfung;
  - Feedbackmechanismen und Verfahren zur Verbesserung;
  - allgemein zugängliche Evaluierungsergebnisse;
- Initiativen zur Qualitätssicherung auf internationaler, nationaler und regionaler Ebene sollten koordiniert werden, um für den Überblick, für Kohärenz, Synergie und eine das gesamte System umfassende Analyse zu sorgen.
- Die Qualitätssicherung sollte ein Prozess sein, bei dem über alle Aus- und Weiterbildungsebenen und –systeme hinweg zusammengearbeitet wird, unter Beteiligung aller wichtigen Betroffenen in den Mitgliedstaaten und in der Europäischen Gemeinschaft.
- Leitlinien für die Qualitätssicherung auf europäischer Ebene können als Bezugspunkte für Evaluierungen und Peer-Lernen dienen.





KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 8.9.2006  
KOM(2006) 481 endgültig

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

**Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und  
beruflichen Bildung**

{SEK(2006) 1096}

## MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

### Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung

#### 1. EINLEITUNG

1. Auf seiner Frühjahrstagung 2006<sup>1</sup> hob der Europäische Rat hervor, dass die europäischen Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung Schlüsselfaktoren für die Entwicklung des langfristigen Wettbewerbspotenzials der EU sowie für den sozialen Zusammenhalt sind und damit einer doppelten Herausforderung gegenüberstehen. Außerdem müsse das Reformtempo zügiger werden, damit qualitativ hochwertige Bildungssysteme entstehen, die sowohl effizient als auch gerecht sind. Dies ist entscheidend für die Erreichung der Ziele der EU im Rahmen der Lissabon-Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung sowie der offenen Koordinierungsmethode für soziale Eingliederung und soziale Sicherung.
2. Angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte und der durch die Globalisierung, den demografischen Wandel und die technologischen Innovationen entstehenden Herausforderungen kommt der Effizienz im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung eine immer größere Bedeutung zu. Häufig wird allerdings angenommen, dass sich die – an sich wünschenswerte – Effizienz und die Gerechtigkeit gegenseitig ausschließen. Derzeit werden bestehende Ungerechtigkeiten noch zu häufig durch die bestehenden Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung gestützt oder sogar verstärkt.
3. Betrachtet man die Problematik jedoch in einem umfassenderen Kontext, zeigt sich, dass Gerechtigkeit<sup>2</sup> und Effizienz<sup>3</sup> sich sogar gegenseitig verstärken. In der vorliegenden Mitteilung werden politische Strategien beschrieben, bei denen diese Wirkung eintritt. Die politischen Entscheidungsträger sollen über Trends in anderen Mitgliedstaaten und die Ergebnisse der unterstützenden Forschung auf EU-Ebene informiert werden, so dass sie im laufenden Prozess der Bildungsreform fundierte

---

<sup>1</sup> Tagung des Europäischen Rates vom 23./24. März 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Absatz 23.

<sup>2</sup> „Gerechtigkeit“ steht im vorliegenden Text für einen gerechten Umgang mit den Bürgern in der allgemeinen und beruflichen Bildung in Bezug auf Chancen, Zugang, Gleichbehandlung und Ergebnisse. Gerechte Systeme gewährleisten, dass die Ergebnisse der allgemeinen und beruflichen Bildung unabhängig sind vom sozioökonomischen Hintergrund sowie von anderen Faktoren, die zu Benachteiligung in der Bildung führen könnten, und dass die individuellen Lernbedürfnisse berücksichtigt werden. Nicht berücksichtigt in dieser Definition ist Ungleichbehandlung aufgrund von Geschlecht, Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit, Behinderungen, regionalen Ungleichgewichten usw.; diese Faktoren sind jedoch insoweit relevant, als sie ggf. zur sozioökonomischen Benachteiligung im weiteren Sinne beitragen.

<sup>3</sup> „Effizienz“ bezieht sich auf das Verhältnis zwischen Input und Output in einem Prozess. Systeme sind dann effizient, wenn der Input zum größtmöglichen Output führt. Die relative Effizienz von Bildungssystemen wird in der Regel auf Grundlage von Test- und Prüfungsergebnissen festgestellt, während die Effizienz für Wirtschaft und Gesellschaft anhand der privaten und sozialen Erträge ermittelt wird.

Entscheidungen treffen können. Die Daten und Fakten, auf denen diese Mitteilung basiert, werden im Arbeitsdokument der Kommission<sup>4</sup> ausführlicher beschrieben.

## 1.1 Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen bewältigen

4. Die EU ist mit vier untereinander verknüpften sozioökonomischen Herausforderungen konfrontiert: Globalisierung und Aufstieg von Schwellenländern mit hoher Wettbewerbsfähigkeit; Demografie, d. h. alternde Bevölkerung und Migrationsströme in Europa, schneller Wandel des Arbeitsmarktes sowie die informationstechnische Revolution. Jede dieser Herausforderungen wirkt sich darauf aus, wie ein gutes Bildungsangebot für alle Bürger aussehen sollte. Geringqualifizierte Menschen laufen immer stärker Gefahr, arbeitslos und sozial ausgegrenzt zu werden. Im Jahr 2004 zählten 75 Mio. EU-Bürger (32 % der Arbeitskräfte) zur Gruppe der Geringqualifizierten, im Jahr 2010 werden jedoch lediglich 15 % der neuen Arbeitsplätze für Bürger geeignet sein, die nur über die schulische Grundbildung verfügen<sup>5</sup>.
  5. Politische Strategien im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung können die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ergebnisse der Bildung, einschließlich einer nachhaltigen Entwicklung und des sozialer Zusammenhalts, maßgeblich im positiven Sinne beeinflussen. Leider geben die Haushaltsbilanzen nur selten Aufschluss über die immensen versteckten Kosten, die Ungerechtigkeit in der allgemeinen und beruflichen Bildung auch verursachen. In den Vereinigten Staaten werden die durchschnittlichen über die gesamte Lebenszeit entstehenden Bruttokosten, die dadurch verursacht werden, dass ein 18-Jähriger die High School abbricht, auf 450 000 US-Dollar (350 000 EUR) geschätzt. Dieser Betrag beinhaltet Steuerausfälle, die erhöhte Inanspruchnahme öffentlicher Mittel für die Gesundheitsfürsorge und zur Bestreitung des Lebensunterhalts sowie die Kosten aufgrund der größeren Wahrscheinlichkeit von Kriminalität und Straffälligkeit<sup>6</sup>. Wenn im Vereinigten Königreich 1 % der Arbeitskräfte statt keiner Qualifikation die Hochschulreife (A-levels) besäßen, käme dies dem Vereinigten Königreich aufgrund der verminderten Kriminalität und des größeren Einkommenspotenzials jährlich mit rund 665 Mio. £ zugute<sup>7</sup>.
  6. Politische Strategien, die auf die Verminderung solcher Kosten abzielen, können folglich sowohl die Gerechtigkeit als auch die Effizienz verbessern. Die Mitgliedstaaten können also den realen, langfristigen Ertrag ihrer Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung dadurch maximieren, dass sie bei der Entscheidungsfindung über Systemreformen neben der Effizienz auch den Aspekt der Gerechtigkeit berücksichtigen.
- ## 2. EFFIZIENZ UND GERECHTIGKEIT IN STRATEGIEN FÜR LEBENSLANGES LERNEN EINBEZIEHEN
7. Es braucht Zeit, bis Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung Früchte tragen; wenn die Regierungen also Ausgabenprioritäten festlegen, sollte dies auf einer langfristigen Planung für die nationale und lokale Ebene beruhen. Im nächsten

---

<sup>4</sup> Arbeitsdokument der Kommission (AdK): SEK(2006) 1096.

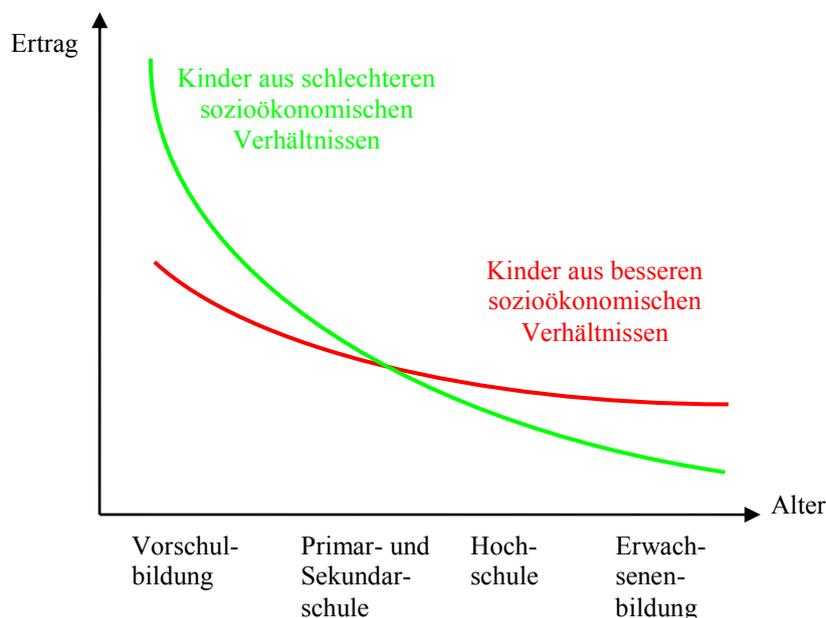
<sup>5</sup> AdK, S. 5.

<sup>6</sup> AdK, S. 13-14.

<sup>7</sup> AdK, S. 12-13.

Kapitel wird deutlich, dass die Vorschulbildung innerhalb des gesamten lebenslangen Lernens den höchsten Ertrag erbringt (dies gilt insbesondere für die am stärksten benachteiligten Gruppen), und dass sich die Ergebnisse der Investitionen in die Vorschulbildung mit der Zeit kumulieren.

Abbildung 1: Ertrag der Bildung in den verschiedenen Phasen des lebenslangen Lernens



Quelle: Cunha et al. (2006), in der Fassung des EENEE<sup>8</sup>

8. Angesichts dieser Notwendigkeit einer langfristigen Investitionsplanung kommt nationalen Strategien für lebenslanges Lernen eine große Bedeutung zu. Die Mitgliedstaaten haben beschlossen, bis Ende 2006 solche Strategien festzulegen. Künftig wird die Validierung jeglicher Art des Lernens durch nationale und europäische Qualifikationsrahmen vereinfacht werden. Dies ist wichtig, um für mehr Gerechtigkeit zu sorgen, da viele besonders stark benachteiligte Personen Schlüsselkompetenzen und Fertigkeiten im Rahmen der nichtformalen und informellen Bildung erwerben<sup>9</sup>. Wenn sichergestellt ist, dass alle Formen des Lernens validiert werden und übertragbar sind, so dass Lernwege nicht in Sackgassen enden, kommt dies sowohl der Effizienz als auch der Gerechtigkeit zugute<sup>10</sup>.
9. In den Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung muss eine Evaluierungskultur aufgebaut werden. Wirksame langfristige Strategien müssen sich auf solide Fakten stützen. Damit die Mitgliedstaaten besser verstehen und verfolgen können, was in ihren Systemen vorgeht, müssen sie Kanäle für die einschlägige Forschung sowie für den Zugang zu den Forschungsergebnissen schaffen, und sie benötigen eine statistische Infrastruktur zur Erhebung der benötigten Daten sowie

<sup>8</sup> Europäisches Expertennetzwerk Bildungsökonomik (EENEE): [www.education-economics.org](http://www.education-economics.org).

<sup>9</sup> KOM(2005) 548, 2005/0221 (COD), „Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen“.

<sup>10</sup> AdK, S. 15-16.

Mechanismen zur Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung politischer Strategien.

10. Benachteiligung in der Bildung lässt sich jedoch nicht allein durch die Bildungspolitik beseitigen. Vielmehr sind die Bildungschancen abhängig von persönlichen, gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Faktoren und ihrem Zusammenspiel. Deshalb werden bereichsübergreifende Konzepte benötigt, bei denen die politischen Strategien für die allgemeine und berufliche Bildung mit den Strategien in den Bereichen Beschäftigung, Wirtschaft, soziale Eingliederung, Jugend, Gesundheit, Justiz, Wohnungsbau und Sozialfürsorge verknüpft werden. Solche Konzepte sollte zugleich auf die Beseitigung regionaler Ungleichheit in der allgemeinen und beruflichen Bildung ausgerichtet sein.

*Die Mitgliedstaaten sollten eine Evaluierungskultur aufbauen. Sie sollten politische Strategien für das gesamte lebenslange Lernen entwickeln, bei denen Effizienz und Gerechtigkeit und ihr Zusammenspiel langfristig voll berücksichtigt werden, und die die Strategien in benachbarten Bereichen ergänzen.*

### **3. EFFIZIENZ UND GERECHTIGKEIT IN DEN SYSTEMEN DER ALLGEMEINEN UND BERUFLICHEN BILDUNG VERWIRKLICHEN**

#### **3.1. Vorschulbildung: Das Lernen vom frühesten Kindesalter an in den Vordergrund stellen**

11. Es gibt umfassende Belege dafür, dass eine qualitativ hochwertige Vorschulbildung einen langfristigen Nutzen für den Lernerfolg und die Sozialisierung während der weiteren schulischen und beruflichen Laufbahn hat, da sie das spätere Lernen erleichtert<sup>11</sup>.
12. Erfahrungen aus Europa und den Vereinigten Staaten zeigen, dass frühzeitig ansetzende Programme, insbesondere für benachteiligte Kinder, hohe sozioökonomische Erträge liefern können, und dass die positive Wirkung solcher Programme bis weit in das Erwachsenenalter hinein anhält<sup>12</sup>. Unter anderem wirken sich diese Programme positiv auf Folgendes aus: schulische Leistungen, Versetzungsaussichten, Beschäftigungsquote, Einkommensniveau, Verhütung von Straffälligkeit, familiäre Beziehungen und Gesundheit. Um jedoch während des gesamten Bildungswegs Benachteiligung entgegenzuwirken, müssen solche Vorschulprogramme durch Follow-up-Maßnahmen ergänzt werden (z. B. Unterstützung des Erlernens von Fremdsprachen und der sozialen Anpassung), da anderenfalls der Nutzen der Programme geschmälert wird. Wird nicht bereits im frühen Kindesalter genügend in die Bildung investiert, fallen durch – weniger effiziente – Fördermaßnahmen in späteren Lebensphasen weitaus höhere Kosten an. Hinzu kommen dann höhere Ausgaben in anderen Bereichen wie Verbrechensbekämpfung, Gesundheitsschutz, Arbeitslosenunterstützung und Sozialfürsorge.

---

<sup>11</sup> AdK, S. 15-16, 18.

<sup>12</sup> AdK, S. 18-19.

13. Einige europäische Länder haben Investitionsstrategien festgelegt, die auf den Ausbau der Früherziehung und die Beseitigung von Benachteiligung im frühen Kindesalter abzielen (z. B. BE, ES, FR, IT, HU). Solche Strategien sind in Bezug auf Effizienz und Gerechtigkeit ausgesprochen wirksam, d. h. es ist gerechtfertigt, ihnen hohe Priorität bei der Zuweisung öffentlicher und privater Mittel einzuräumen.
14. Es sollte eingehend darüber nachgedacht werden, welche Art der Früherziehung benötigt wird und welche pädagogischen Konzepte angewandt werden sollen. Programme, bei denen das Lernen und die Entwicklung persönlicher und sozialer Kompetenzen gleichermaßen im Mittelpunkt stehen, erzielen in der Regel die besten Ergebnisse und somit auch eine bessere Hebelwirkung für den gesamten Lebensweg<sup>13</sup>. In vielen Ländern werden jedoch mehr speziell für den Vorschulbereich ausgebildete Lehrkräfte benötigt. Auch das Engagement der Eltern ist für den Erfolg der Vorschulbildung entscheidend, und im Falle benachteiligter Kinder kann dieses Engagement durch spezifische Elternbildungsangebote und aktive Elternarbeit gefördert werden.

***Die Vorschulbildung liefert im Hinblick auf den Bildungserfolg und die soziale Eingliederung der Kinder die größten Erträge. Entsprechend sollten die Mitgliedstaaten ihre Investitionen in die Vorschulbildung verstärken, damit diese wirksam dazu beitragen kann, eine Basis für das weitere Lernen zu schaffen, den Schulabbruch zu verhindern, mehr Gerechtigkeit bei den Bildungsergebnissen zu erreichen und das allgemeine Kompetenzniveau zu steigern.***

### **3.2. Primar- und Sekundarschulbildung: Die schulische Grundbildung für alle Bürger verbessern**

15. In der Pflichtschulzeit sollten die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung die grundlegenden Lern- und Schlüsselkompetenzen vermitteln, die alle Bürger benötigen, um einen angemessenen Lebensstandard in der wissensbasierten Gesellschaft zu erreichen. Dies ist insbesondere für einige benachteiligte Gruppen und in Mitgliedstaaten mit zahlreichen Migranten und ethnischen Minderheiten von großer Bedeutung. In Bildungssystemen, in denen die Differenzierung der Schüler<sup>14</sup> bereits früh erfolgt, prägen sich die auf den sozialen Hintergrund zurückzuführenden Unterschiede beim Bildungsniveau stärker aus, d. h. die Unausgewogenheit der Leistungen von Schülern und Schulen wird weiter verschärft<sup>15</sup>. Einige Mitgliedstaaten, in denen ganze Schultypen auf Schülergruppen mit ähnlichen Bedürfnissen und gleichem Leistungsniveau zugeschnitten sind, halten das System der frühen Differenzierung für wirksam. Die vorliegenden Erkenntnisse stellen dies jedoch in Frage. In den europäischen Ländern, in denen eine frühe Differenzierung der Schüler vorgenommen wird (z. B. DE, LI, LU, NL, AT), sind größere Unterschiede bei den Leistungen der Schüler festzustellen als in Ländern mit stärker integrierten Schulsystemen.

---

<sup>13</sup> AdK, S. 18-19.

<sup>14</sup> Gemeint ist hier die frühe Aufteilung (vor dem Alter von 13 Jahren) der Schüler je nach Fähigkeiten auf verschiedene Schultypen (äußere Differenzierung). Dies impliziert nicht unbedingt eine Differenzierung in allgemeinbildende und berufsbildende Schulen, in der Praxis ist dies jedoch häufig der Fall. Diese Definition deckt jedoch nicht die Binnendifferenzierung ab, d. h. die Differenzierung innerhalb einer Schule, bei der der Lehrplan je nach Fähigkeiten auf verschiedene Schülergruppen zugeschnitten wird.

<sup>15</sup> AdK, S. 19-20.

16. Eine frühe Differenzierung wirkt sich insbesondere negativ auf die Leistungen von benachteiligten Kindern aus. Ein Grund dafür ist, dass diese Kinder eher in Richtung der schlechter angesehenen Formen der allgemeinen und beruflichen Bildung kanalisiert werden. Erfolgt die Differenzierung jedoch erst in der zweiten Hälfte der Sekundarschulzeit und wird die Möglichkeit geschaffen, zwischen den verschiedenen Schultypen zu wechseln, kann dies die Trennung der Gruppen abschwächen und zu mehr Gerechtigkeit führen, ohne dass die Effizienz darunter leidet<sup>16</sup>.
17. Viele Mitgliedstaaten versuchen, die Effizienz durch Dezentralisierung zu steigern, indem sie den einzelnen Bildungseinrichtungen umfassendere Entscheidungsbefugnisse in Bezug auf die Lehrplaninhalte, die Mittelverwendung und Personalentscheidungen einräumen (z. B. BE-NL, CZ, IE, IT, LV, HU, PT, SK, UK)<sup>17</sup>. Dies wird in der Regel damit begründet, dass eine dezentralisierte Entscheidungsfindung aufgrund der Kenntnis der besonderen lokalen Situation und der dadurch entstehenden Bedürfnisse effizienter ist. Kontrollmechanismen in Form zentraler Abschlussprüfungen und interner Evaluierungssysteme gibt es in den meisten europäischen Ländern (z. B. DK, EE, EL, FR, IE, IT, CY, LV, LT, HU, MT, NL, AT, PL, PT, SI, FI, UK, LI, NO, RO)<sup>18</sup>. Im internationalen Vergleich deutet einiges darauf hin, dass die Leistungen der Schüler durch die Kombination der lokalen Autonomie der Bildungseinrichtungen mit zentralen Kontrollmechanismen verbessert werden können. Die Kontrollmechanismen sollten jedoch so gestaltet werden, dass die Gerechtigkeit höchste Priorität hat und dass dezentral getroffene Entscheidungen (z. B. über die Einzugsbereiche von Schulen) nicht zu lokalen Ungerechtigkeiten führen. Einige Länder haben Gerechtigkeitsziele und entsprechende Anreize in ihre Kontrollmechanismen integriert. Diese sind mit Follow-up-Maßnahmen gekoppelt, die greifen, wenn Einrichtungen die vorgegebenen Gerechtigkeitsstandards nicht erreichen.
18. Die wichtigsten Faktoren für Effizienz und Gerechtigkeit sind Qualität, Erfahrung und Motivation der Lehrkräfte sowie die von ihnen angewandten pädagogischen Konzepte. Indem die Lehrkräfte mit den Eltern und Schülerbetreuungsdiensten zusammenarbeiten, können sie eine Schlüsselrolle für die Integration der am stärksten benachteiligten Schüler spielen. Besonders wirksam ist dies, wenn die Schulen Eingliederungsstrategien festgelegt haben, die entsprechend der pädagogischen Forschung kontinuierlich angepasst werden. Bislang haben die Mitgliedstaaten Probleme dabei gehabt, die richtige Mischung von Maßnahmen zu finden, um erfahrene, motivierte Lehrer für die Schulen zu gewinnen, in denen die Herausforderungen besonders groß sind<sup>19</sup>. Die Entwicklung von Einstellungsstrategien, die eine qualitativ hochwertige Lehre für benachteiligte Schüler gewährleisten, sollte mit Nachdruck vorangetrieben werden.

---

<sup>16</sup> AdK, S. 22.

<sup>17</sup> AdK, S. 22-23.

<sup>18</sup> AdK, S. 23-24.

<sup>19</sup> AdK, S. 25.

*Der Großteil der einschlägigen Forschung legt nahe, dass Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, die bereits zu einem frühen Zeitpunkt eine Differenzierung vornehmen, die Wirkung der sozioökonomischen Herkunft auf den Bildungserfolg verstärken und langfristig nicht zu einer Effizienzsteigerung führen. Effizienz und Gerechtigkeit können beide dadurch verbessert werden, dass der Verbesserung der Qualität der Lehrkräfte und der Einstellungsverfahren in benachteiligten Gebieten besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird und Systeme entwickelt werden, bei denen lokale Autonomie und Kontrollmechanismen, die Ungerechtigkeit verhindern, miteinander kombiniert werden.*

### **3.3. Hochschulbildung: Die Investitionen verbessern und den Kreis der Studierenden vergrößern**

19. Die Hochschulen sind ein Schlüsselfaktor in der wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft. Sie stehen im Zentrum des aus Bildung, Innovation und Forschung gebildeten „Wissensdreiecks“. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung zur Modernisierung der Hochschulen<sup>20</sup> deutlich gemacht, dass das Hochschulwesen in der EU vor zahlreichen Herausforderungen steht und modernisiert werden muss, wenn es wettbewerbsfähig bleiben und herausragende Leistungen fördern soll. Eine der Herausforderungen besteht darin, diversifizierte Systeme zu schaffen, die eine gerechte Teilnahme aller Bürger ermöglichen, zugleich jedoch finanziell tragfähig sind und ihre Aufgaben effizienter erfüllen. Um den Aufbau der wissensbasierten Gesellschaft zu stützen, hat die Kommission als Ziel vorgeschlagen, die Ausgaben für ein modernisiertes Hochschulwesen in der EU innerhalb von zehn Jahren auf 2 % des BIP zu steigern<sup>21</sup>.
20. Die Zahl der Studierenden steigt kontinuierlich, und an die europäischen Hochschulen werden immer größere Erwartungen gestellt. Die Investitionen nehmen dagegen nicht im gleichen Maße zu. Überdies hat das Anwachsen der Studierendenzahl nicht zu mehr Gerechtigkeit geführt. Die Nutznießer sind vor allem Personen, die aus guten sozioökonomischen Verhältnissen stammen bzw. deren Eltern bereits über eine Hochschulbildung verfügen<sup>22</sup>.
21. Bislang ging man allgemein davon aus, dass ein System mit „kostenloser“ (also komplett staatlich finanzierter) Hochschulbildung automatisch auch gerecht ist. Tatsächlich hat sich diese Annahme in der Praxis nicht bestätigt, da der zentrale Faktor für die Teilnahme an der Hochschulbildung der sozioökonomische Hintergrund ist. Die vorliegenden Forschungsergebnisse zeigen überwiegend, dass ein Hochschulstudium normalerweise erhebliche private Erträge abwirft und dass diese Erträge nicht ganz durch die Steuerprogression aufgehoben werden. Dies kann zu einem umgekehrten Umverteilungseffekt führen. Diese regressive Wirkung ist dort besonders stark ausgeprägt, wo die Schulsysteme die Auswirkungen der sozioökonomischen Herkunft auf den Bildungsstand noch verschärfen. Um ein ausgeglicheneres Verhältnis zwischen den von den Einzelpersonen und der Gesellschaft getragenen Kosten zu erreichen, den Nutzen für beide zu steigern<sup>23</sup> und

---

<sup>20</sup> KOM(2006) 208 endg.

<sup>21</sup> KOM(2006) 208 endg. Siehe auch KOM(2006) 30 und KOM(2005) 152.

<sup>22</sup> AdK, S. 25-26.

<sup>23</sup> In zehn OECD-Ländern beträgt der durchschnittliche private Ertrag der Hochschulbildung fast 9 %.

einen Beitrag dazu zu leisten, dass Hochschulen die von ihnen benötigten Mittel erhalten, wenden sich viele Länder den direkten Nutznießern der Hochschulbildung, den Studierenden, zu und fordern von ihnen Studiengebühren, so dass diese in ihre eigene Zukunft investieren (z. B. BE, ES, IE, NL, AT, PT, UK, LI)<sup>24</sup>. Die vorliegenden Erkenntnisse deuten außerdem darauf hin, dass sich die durch die Studiengebühren entstehenden Markteffekte auch positiv auf die Lehre und das Hochschulmanagement auswirken und die Motivation der Studierenden steigt<sup>25</sup>.

22. Ohne eine begleitende finanzielle Unterstützung ärmerer Studierender würde die Einführung von Studiengebühren die Gefahr von Ungerechtigkeiten beim Zugang zur Hochschulbildung zweifellos weiter verstärken. Gerade Personen aus besonders stark benachteiligten Gruppen haben oft große Hemmungen, Risiken einzugehen und sich zu verschulden, und scheuen häufig davor zurück, statt Geld zu verdienen Zeit in ein Studium zu investieren, das nicht unbedingt einen angemessenen privaten Ertrag nach dem Studienabschluss gewährleistet. Dies ist besonders dort relevant, wo die Höhe der Studiengebühren auf Grundlage des geschätzten künftigen Verdienstes festgelegt wird, wobei davon ausgegangen wird, dass sich ein Hochschulstudium künftig auch in Zukunft in gleichem Maße in der Wirtschaft auszahlt wie heute. Durch staatliche Kreditbürgschaften, einkommensabhängige Darlehen, Stipendien und an Bedürftigkeitsprüfungen gekoppelte Beihilfen können die Staaten den Zugang ärmerer Studierender zur Hochschulbildung verbessern. Zahlreiche europäische Länder haben bereits solche Konzepte eingeführt (z. B. BE, ES, FR, IE, IT, LV, LT, NL, AT, PT, UK, LI). Zwar werden diese Konzepte noch nicht lange genug angewandt, um umfassende Schlüsse ziehen zu können; am Beispiel Australiens und der Vereinigten Staaten wird jedoch deutlich, dass Studiengebühren, wenn sie durch eine gezielte finanzielle Unterstützung ergänzt werden, zu einer Steigerung der Studierendenzahlen führen können, ohne dass sich dies negativ auf die Gerechtigkeit auswirkt<sup>26</sup>.
23. Dadurch, dass Schüler aus problematischen Verhältnissen häufig schon früh im Bildungszyklus benachteiligt werden, erreichen sie oft nicht den für den Zugang zur Hochschulbildung geforderten Qualifikationsstand. Und selbst diejenigen unter ihnen, die die Hochschulreife erlangen, zögern oft, ein Hochschulstudium aufzunehmen<sup>27</sup>. Deshalb sind Strategien zur Verbesserung der Effizienz und der Gerechtigkeit der Schulsysteme sowie Maßnahmen zur Veränderung der kulturellen Wahrnehmung der Hochschulbildung von entscheidender Bedeutung. Die Schüler sollten zielgerichtet über die von der Hochschulbildung ausgehenden Chancen und Vorteile informiert werden, etwa im Rahmen von Besuchen in den Schulen, Mentorenprogrammen und lebenslanger Orientierung. Entscheidend ist auch, die Familien einzubeziehen, insbesondere wenn die Kinder noch verhältnismäßig jung sind<sup>28</sup>. Die Hochschulen sollten ermutigt werden, umfassende Kommunikations- und Zugangsstrategien zu entwickeln, die beispielsweise Programme zur Erleichterung des Übergangs zum Studium sowie vorgemerkte Studienplätze vorsehen könnten.

---

<sup>24</sup> AdK, S. 27-29.

<sup>25</sup> AdK, S. 28.

<sup>26</sup> AdK, S. 29.

<sup>27</sup> AdK, S. 28.

<sup>28</sup> AdK, S. 29.

***Die kostenlose Hochschulbildung stellt nicht notwendigerweise Gerechtigkeit sicher. Um Effizienz und Gerechtigkeit gleichermaßen zu steigern, sollten die Mitgliedstaaten geeignete Bedingungen und Anreize für die Steigerung der öffentlichen und privaten Investitionen schaffen – einschließlich gegebenenfalls Studiengebühren in Verbindung mit begleitenden finanziellen Maßnahmen für benachteiligte Personen. Auf Ebene der Schulen sind ebenfalls spezifische Maßnahmen erforderlich. Die Hochschulen sollten für ein stärker differenziertes Angebot an Lehrveranstaltungen sorgen und Anreize schaffen, um die immer vielfältigeren Anforderungen von Wirtschaft und Gesellschaft zu erfüllen.***

### **3.4. Berufliche Aus- und Weiterbildung: Qualität und Relevanz verbessern**

24. Angesichts der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung entwickelt sich die unverändert hohe Jugendarbeitslosigkeit in der EU zunehmend zu einem ernsthaften Problem. Bis 2050 wird sich die Altersgruppe derjenigen, die 65 Jahre oder älter sind, um 65 % vergrößern, während die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) um 20 % abnehmen wird<sup>29</sup>. Zudem wird die Nachfrage nach höher qualifizierten Arbeitskräften weiter ansteigen. Für Neulinge auf dem Arbeitsmarkt, die nur über einen geringen Bildungsstand verfügen, ist die Gefahr der Arbeitslosigkeit somit besonders groß. Ein frühzeitiges Eingreifen, um die Teilhabe dieser Personen an der Bildung sowie ihre Leistungen zu verbessern, ist zwar die wirksamste Methode zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten, der Übergang von der (Aus-)Bildung zum Arbeitsleben ist jedoch ebenfalls eine entscheidende Phase. Die Fakten deuten darauf hin, dass diejenigen, die in Ländern mit gut entwickelten Berufsbildungssystemen eine Ausbildung absolvieren, auch mit einem angemessenen späteren Einkommen rechnen können<sup>30</sup>. Ein entscheidender Punkt für die Steigerung der Attraktivität der Berufsbildung ist die Beseitigung von Sackgassen, so dass auch der Weg in die Hochschulbildung offen steht. Die Mitgliedstaaten sollten für die Berufsbildung flexible, klar definierte Lernwege entwickeln, die auf das kontinuierliche Lernen und den Arbeitsmarkt ausgerichtet sind. Dies dürfte dazu beitragen, ein Gleichgewicht zwischen Personen mit Hochschulbildung und Personen mit berufspraktischen Qualifikationen zu erreichen, das den Anforderungen des Arbeitsmarkts besser gerecht wird.
25. Angesichts der Problematik der alternden Bevölkerung müssen aus Gerechtigkeits- und Effizienzgründen bessere Erwachsenenbildungsangebote geschaffen werden, nicht zuletzt, um gering qualifizierte Bürger wieder zum Lernen zu bringen und sie dabei zu unterstützen, sich besser auf den im Wandel befindlichen Arbeitsmarkt einzustellen. Vom Arbeitgeber organisierte berufsbegleitende Weiterbildungsmaßnahmen, die sowohl für den Arbeitnehmer als auch für den Arbeitgeber gewinnbringend sind, richten sich allerdings meist an höher qualifizierte Beschäftigte<sup>31</sup>. Fortbildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer, die benachteiligt sind, weniger gut ausgebildet sind oder denen Basisqualifikationen fehlen, bieten die Unternehmen kaum an.

---

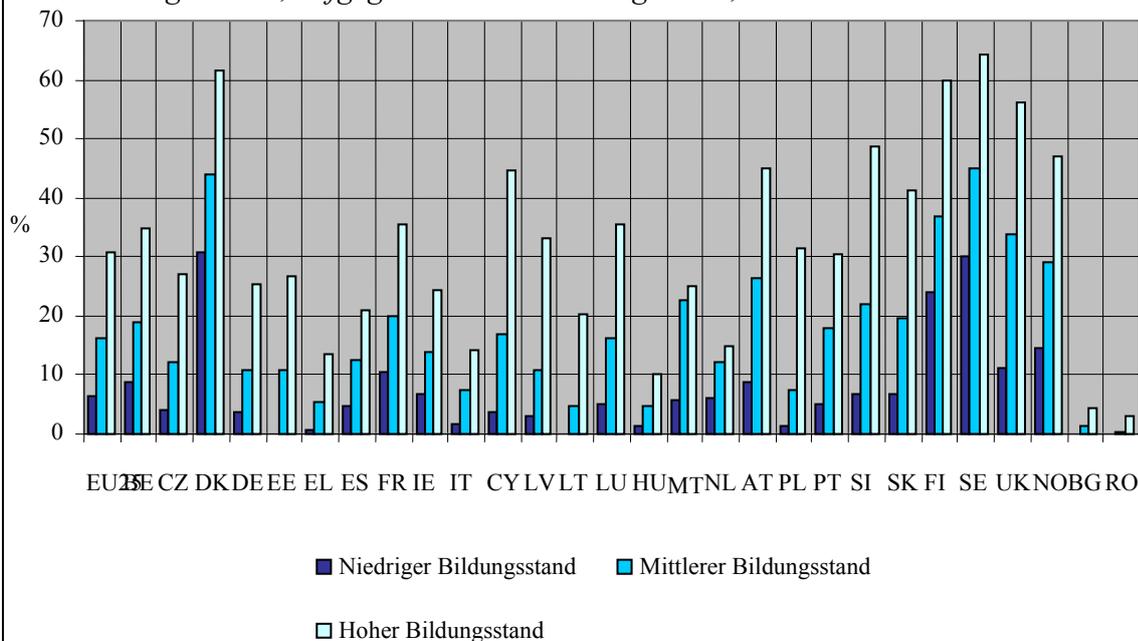
<sup>29</sup> AdK, S. 30.

<sup>30</sup> AdK, S. 30.

<sup>31</sup> AdK, S. 31.

26. Nur 10,8 % der erwachsenen Bevölkerung in Europa beteiligen sich am formalen, nichtformalen oder informellen Lernen, d. h. bis zur Erreichung der EU-Benchmark von 12,5 % im Jahr 2010 liegt noch ein weiter Weg vor uns. Den Daten zum Bildungsstand der Personen, die am nichtformalen Lernen teilnehmen (Abbildung 2), lässt sich entnehmen, dass die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Bürger am unteren Ende der Qualifikationsspektrums weiterbilden und damit auch ihre Beschäftigungsaussichten verbessern, am geringsten ist.

Abbildung 2: Anteil der an der nichtformalen Bildung Teilnehmenden in der Gruppe der 25- bis 64-Jährigen in %, aufgegliedert nach Bildungsstand, 2003



■ EU 25: 6,5 % ■ EU 25: 16,4 % ■ EU 25: 30,9 %  
 Quelle: EUROSTAT: AKE, Ad-hoc-Modul, 2003  
 Zielpopulation: 25-64-Jährige. Bezugszeitraum: 12 Monate

27. Die Berufsbildung hat einen großen gesellschaftlichen und kulturellen Nutzen, da die Lernenden auch angeleitet werden, sich in der Gesellschaft zu engagieren, und da sie dazu beiträgt, dass Erwachsene wieder in den Lernzyklus zurückfinden. Aus Gerechtigkeitsgründen müssen Arbeitslose und diejenigen, die während der Pflichtschulzeit nicht den angestrebten Bildungsstand erreichen konnten, Zugang zu öffentlich finanzierten Erwachsenenbildungsprogrammen erhalten. Die Wirkung solcher Programme im Hinblick auf die Verbesserung der Beschäftigungsaussichten benachteiligter Erwachsener war bislang allerdings eher schlecht<sup>32</sup>. Diese Situation lässt sich durch zwei Konzepte verbessern.

<sup>32</sup> AdK, S. 33-34.

28. Erstens basieren erfolgreiche Berufsbildungs- und Erwachsenenbildungsprogramme oft auf Partnerschaften zwischen Unternehmen, dem öffentlichen Sektor, den Sozialpartnern und Organisationen des Dritten Sektors<sup>33</sup>. Solche Programme sind auf klar eingegrenzte Zielgruppen und ihre besonderen Bedürfnisse abgestimmt. Partnerschaften, die in der zweiten Hälfte der Sekundarschulzeit ansetzen und ein alternatives Lernumfeld schaffen<sup>34</sup>, können außerdem bei jungen Menschen die Gefahr eines vorzeitigen Schulabbruchs vermindern. Zwar verursachen solche Initiativen Kosten, allerdings sind die durch Untätigkeit und die daraus resultierende höhere Zahl von Schulabbrechern entstehenden Kosten erheblich größer<sup>35</sup>.
29. Zweitens muss die Berufsbildung genau auf die Qualifikationsbedürfnisse der Arbeitgeber ausgerichtet werden. Die Relevanz der Berufsbildung für den Arbeitsmarkt sollte durch die Einbindung der Unternehmen – nicht nur mittels Partnerschaften, sondern auch durch die Ausweitung des „Training on the job“ – verbessert werden. Um das Arbeitskräfteangebot besser auf den Bedarf abzustimmen und die Ausbildungs- und Berufswahl zu erleichtern, sollten die staatlichen Stellen ihre Strategien zur Information über die auf dem Arbeitsmarkt benötigten Kompetenzen weiterentwickeln. Durch die staatliche Unterstützung von branchen- und sektorspezifischen Berufsbildungsprogrammen können private Investitionen mobilisiert werden, da die Gemeinkosten durch die Verteilung auf mehrere Schultern niedrig gehalten werden<sup>36</sup>. Auch die Gefahr von Abwerbungen – ein wichtiger Faktor, der Arbeitgeber von Investitionen in die Berufsbildung abhält – wird dadurch abgemildert. Arbeitgeber sollten in die allgemeine und berufliche Bildung ihrer Arbeitnehmer investieren, um wettbewerbsfähig zu bleiben, und ihrer sozialen Verantwortung (Schaffung einer „lernenden Organisation“) gerecht werden<sup>37</sup>. Arbeitsmarktbezogene Berufsbildungsprogramme, die sich am Qualifikationsbedarf der regionalen bzw. lokalen Wirtschaft ausrichten, haben sich als besonders wirksam für die Verbesserung der Beschäftigungschancen benachteiligter Personen erwiesen<sup>38</sup>.

***Die Mitgliedstaaten sollten klare, heterogene Lernwege für die berufliche Bildung definieren, die auf kontinuierliche Weiterbildung und Beschäftigung ausgerichtet sind. Ferner sollten sie die staatlichen Berufsbildungsprogramme für Arbeitslose und benachteiligte Personen verbessern. Qualität und Relevanz solcher Programme lassen sich steigern, indem man Partnerschaften mit Stakeholdern auf regionaler und lokaler fördert und die Einbindung des privaten Sektors erleichtert.***

#### 4. MASSNAHMEN DER EUROPÄISCHEN UNION

30. Die Mitgliedstaaten spielen eindeutig die Hauptrolle bei der Bewältigung der in dieser Mitteilung beschriebenen Herausforderungen. Doch neben der Umsetzung der an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen müssen auch Maßnahmen auf EU-

---

<sup>33</sup> Der Rat und die Kommission unterstreichen ausdrücklich die Bedeutung des Sozialen Dialogs: [http://ec.europa.eu/comm/employment\\_social/social\\_dialogue/](http://ec.europa.eu/comm/employment_social/social_dialogue/).

<sup>34</sup> AdK, S. 34-37.

<sup>35</sup> AdK, S. 12-14.

<sup>36</sup> AdK, S. 34-35, 37-38.

<sup>37</sup> KOM(2006) 136, „Umsetzung der Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung: Europa soll auf dem Gebiet der sozialen Verantwortung der Unternehmen führend werden“.

<sup>38</sup> AdK, S. 38.

Ebene ergriffen werden. Die Auswirkungen des globalen Wettbewerbs und der gesellschaftlichen Entwicklungen sind in den Ländern – je nach individueller Situation – unter Umständen ähnlich. Der Zusatznutzen eines europäischen Ansatzes besteht somit darin, dass die vielfältigen Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa durch wechselseitiges Lernen und den Austausch vorbildlicher Verfahren voneinander profitieren können.

31. Mit dem neuen Programm für lebenslanges Lernen fördert die Gemeinschaft die Auslandsmobilität von Millionen von Bürgern, die auf diese Weise die Möglichkeit erhalten, neue Kenntnisse zu erwerben und sich besser auf den europäischen Arbeitsmarkt einzustellen. Ferner unterstützt das Programm die länderübergreifende Zusammenarbeit, wodurch sich die Qualität und die Vernetzung unserer Bildungs- bzw. Berufsbildungseinrichtungen verbessern werden. Die Umsetzung des Programms wird im Einklang mit den neuen Vorgaben für die Strukturfonds erfolgen, deren Mittel unter anderem zur Förderung von Systemreformen und Projekten zur Weiterentwicklung des Bildungs- und Berufsbildungsangebots eingesetzt werden sollen.
32. Im Rahmen der überarbeiteten Lissabon-Strategie und des Programms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ unterstützt die EU außerdem die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Umsetzung ihrer Politik im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung: Wechselseitiges Lernen und Peer Reviews sollen den Austausch von Informationen, Daten und vorbildlichen Verfahren anregen. Effizienz und Gerechtigkeit sind zwei Leitmotive dieser Maßnahmen, und die EU wird insbesondere im Bereich der Vorschulbildung die Entwicklung einer Kultur der Evaluierung und des Austauschs bewährter Verfahren aktiv vorantreiben. Außerdem wird die Kommission die laufenden Aktivitäten in den Bereichen Erwachsenenbildung, Entwicklung eines Europäischen Qualifikationsrahmens sowie Entwicklung eines europäischen Rahmens für Statistiken und Indikatoren weiterführen. Untermuert wird diese Arbeit durch Forschungsprojekte zur Effizienz- und Gerechtigkeitsthematik, die im Rahmen des siebten EU-Forschungsrahmenprogramms finanziert werden.



## **Denkanstöße zur Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsanalyse**

### *Allgemeines*

- 1.) Der Test erfolgt auf Basis des geltenden Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Amsterdamer Vertrag).
- 2.) Das Ziel des Tests besteht nicht vorrangig darin, in den Kommissionsdokumenten Verstöße gegen das Subsidiaritäts- oder Verhältnismäßigkeitsprinzip zu finden.

Es geht vielmehr darum,

- a) sich mit den betroffenen Artikeln des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV, Rechts- bzw. Kompetenzgrundlage) und mit dem Inhalt des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vertraut zu machen und
- b) zu prüfen, ob und inwieweit die in den Kommissionsdokumenten enthaltenen Vorschläge
  - den in den Vertragsartikeln festgelegten Vorgaben entsprechen,
  - mit den im Protokoll festgelegten Kriterien/Leitlinien im Einklang stehen und
  - ob ersichtlich ist, dass die Kommission, die vorgesehenen Konsultationen (z.B. gemäss Artikel 9 erster Gedankenstrich des Protokolls) und Prüfschritte (z.B. Gesetzesfolgenabschätzung gemäß Artikel 9 dritter Gedankenstrich des Protokolls) ordnungsgemäß und ausreichend durchgeführt hat.

Die entsprechenden Rechtstexte finden sich auf der Subsidiaritätswebsite.

3.) Die zustimmende oder ablehnende Analyse eines Kommissionsvorschlags oder eines Teiles davon muss im Rahmen dieses Tests immer auf Grundlage von Argumenten erfolgen, die auf den betroffenen Artikeln des EGV (Rechtsgrundlage) und den im Protokoll enthaltenen Kriterien/Leitlinien beruhen. Eine davon gelöste Beurteilung würde dem Sinn dieses Tests zuwider laufen.

Das auf der Website zu findende Prüfformular enthält daher keine neu erfundenen Fragestellungen, sondern basiert ausschließlich auf den im Protokoll enthaltenen Kriterien/Leitlinien, deren Einhaltung die Organe der Union gemäß Absatz 1 dieses Protokolls zu gewährleisten haben.

4.) Im Rahmen dieses Tests sind zwei Kommissionsdokumente zu analysieren.

Das erste Dokument, der **"Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen"**, wird als ein Akt der Gesetzgebung beschlossen werden, ist aber juristisch nicht verbindlich. Es ist das auf der Website befindliche Prüfformular anzuwenden.

Das zweite Dokument, die **Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament "Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung"**, ist ein prä-legislatives Dokument. Sein Inhalt ist mehr genereller Natur. Die konkreten Fragestellungen des Prüfformulars können noch nicht angewandt werden. Es ist aber im Lichte des Protokolls zur Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu überlegen, welche Empfehlungen an die Kommission zu richten sind, um sicherzustellen, dass künftige Gesetzesvorlagen, die aufgrund dieser Mitteilung erarbeitet werden könnten, dem Vertrag (Analyse der anzuwendenden Rechtsgrundlage) und den Kriterien und Leitlinien des Protokolls entsprechen.

## Ergänzende Bemerkungen zu den zu analysierenden Dokumenten

Die folgenden Bemerkungen sind nicht erschöpfend und ausschließlich als Ausgangspunkt für weiterführende Überlegungen anhand des Vertrags, des Protokolls und des Subsidiaritätsanalyseformulars gedacht, das Sie auf unserer Website finden.

### 1.) "Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen" (KOM(2006) 479)

Fachkommission des AdR: EDUC

- Mit dem Empfehlungsvorschlag soll ein Referenzinstrument für allgemeine und berufliche Bildung geschaffen werden: der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (EQR). Wird er angenommen, so wird den Mitgliedstaaten empfohlen, den EQR als Referenzinstrument anzusehen und ihre Qualifikationssysteme bis 2009 an diesen zu koppeln.
- Laut Artikel 3 Ziffer 1 Buchstabe q EG-Vertrag umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft "*einen Beitrag zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung*". Sind die in dem Empfehlungsvorschlag enthaltenen Maßnahmen Ihrer Ansicht nach einfach als "*Beitrag*" anzusehen oder überschritte die Gemeinschaft damit ihre Kompetenzen? (Siehe dazu Artikel 5 EG-Vertrag, in dem es heißt : "*Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig*".)
- Der Empfehlungsvorschlag fußt auf den Artikeln 149 und 150 EG-Vertrag und wird gemäß Artikel 251 desselben Vertrags nach dem Mitentscheidungsverfahren angenommen. Laut den Artikeln 149 und 150 muss die Kommission drei besonderen Bedingungen im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips genügen. 1) Werden die vorgeschlagenen Maßnahmen der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems voll gerecht? 2) Werden sie der kulturellen und sprachlichen Vielfalt der Mitgliedstaaten gerecht? 3) Werden sie der Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung voll gerecht?
- Sowohl in Artikel 149 als auch in Artikel 150 ist vorgesehen, dass die Gemeinschaft "*die Tätigkeit der Mitgliedstaaten [...] unterstützt und ergänzt*". In ihrem Arbeitsdokument, in dem die Folgenabschätzung zusammengefasst wird, erklärt die Kommission, dass die Schaffung des EQR eine Reform der Bildungs- und Ausbildungssysteme nach sich ziehen könnte. Erschiene Ihnen eine solche, von der Europäischen Union initiierte Reform angesichts der Aufteilung der Kompetenzen in den Bereichen Bildung und Ausbildung angemessen? Hat Ihre regionale bzw. lokale Behörde hier ein besonderes Interesse, das außer Acht gelassen werden könnte?
- Wird der Vorschlag angenommen, so wird den Mitgliedstaaten empfohlen, ein nationales Zentrum zu bestimmen, das die Beziehungen zwischen dem nationalen System und dem EQR koordiniert. Welche Vor- bzw. Nachteile brächte Ihrer Meinung nach ein solches nationales Zentrum und

hätten Sie Vorschläge dazu? Würde die Bestimmung eines solchen nationalen Zentrums die Organisation der Strukturen und die Verteilung der Kompetenzen in Ihrem Mitgliedstaat ändern? Wenn ja, würden Sie akzeptieren, dass dieser Empfehlungsvorschlag zu solchen Änderungen führt?

- Angenommen dieses Zentrum besteht in Ihrem Mitgliedstaat noch nicht, würde seine Einrichtung und Finanzierung Ihnen problematisch erscheinen?
- Rechtlich gesehen handelt es sich bei dem gewählten Instrument um eine schlichte Empfehlung. Es stellt also keinerlei Zwang dar, wird jedoch trotzdem vom Europäischen Parlament und vom Rat nach einem Rechtssetzungsverfahren angenommen, was ihm großes politisches Gewicht verleiht. Was halten Sie von einem solchen Instrument? Entspricht es den Zielen der Empfehlung? Gibt es eine Chance, das angestrebte Ziel damit zu erreichen?
- Werden die von Ihnen vertretenen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften den EQR aus freien Stücken als Referenzinstrument ansehen? Aus welchen Gründen?
- Mit einer Entscheidung des Rates von 1985 wurde ein System für die Vergleichbarkeit von Abschlüssen in der beruflichen Bildung geschaffen. Laut Kommission verlangte dieses Vorgehen einen großen Ressourceneinsatz, musste dann jedoch abgebrochen werden, *"was [...] am gewählten zentralisierten Ansatz und an der laufenden und raschen Entwicklung im Bereich der Qualifikationen lag"*. Ist die jetzt vorgeschlagene Empfehlung geeignet, die Kosten zu senken und die Ergebnisse zu verbessern?
- Gemäß Artikel 7 des Protokolls sollten *"unter Einhaltung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften [...] bewährte nationale Regelungen [...] geachtet werden"*. Da der vorgeschlagene Rechtsakt (Empfehlung) rechtlich nicht bindend ist, müssen die nationalen Regelungen voll und ganz respektiert werden. Hat die Kommission dieser im Protokoll vorgesehenen Forderung hinreichend Rechnung getragen? Welche bewährten nationalen bzw. regionalen Regelungen scheinen Ihnen betroffen zu sein?
- Laut Artikel 9 erster Spiegelstrich des Protokolls sollte die Kommission *"umfassende Anhörungen durchführen und in jedem geeigneten Fall Konsultationsunterlagen veröffentlichen"*. Aus der Begründung für den Vorschlag geht hervor, dass bisher hauptsächlich die Mitgliedstaaten, Sozialpartner, Bildungseinrichtungen und NGO konsultiert wurden. Aber wurden die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ausreichend gehört, um ihre Vielfalt berücksichtigen zu können?
- Die Mitgliedstaaten und Sozialpartner wurden aufgefordert, kompetente Fachleute zu benennen, die zum Vorschlag für die Schaffung des EQR beitragen sollten. Waren Sie darüber informiert und haben Sie an der Benennung dieser Fachleute mitgewirkt?
- Welche von Ihrer regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft zu tragenden administrativen oder finanziellen Belastungen könnten sich aus diesem Empfehlungsvorschlag ergeben?

## **2.) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament "Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung" (KOM(2006) 481)**

Fachkommission des AdR: EDUC

- Die Kompetenzen der Gemeinschaft in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung dienen in erster Linie dazu, die Tätigkeit der Mitgliedstaaten zu unterstützen und zu ergänzen. Sie werden hauptsächlich in Artikel 3 Ziffer 1 Buchstabe q EG-Vertrag und in den Artikeln 149 und 150 desselben Vertrags beschrieben. Scheinen Ihnen die verschiedenen in dem Vorschlag der Kommission dargelegten Maßnahmen und Vorschläge angesichts dieser Artikel und des Vertrags insgesamt unter die Kompetenzen der Gemeinschaft zu fallen?
- Die Kommission hält die Mitgliedstaaten in ihrer Mitteilung dazu an, mehr zu investieren, insbesondere in die Vorschulbildung, und die erforderlichen Anreize zu schaffen, um für höhere öffentliche und private Investitionen zu sorgen. Sie rät, die Qualität der Lehrkräfte und der Einstellungsverfahren in benachteiligten Gebieten sowie die staatlichen Berufsbildungsprogramme für Arbeitslose und andere benachteiligte Personen zu verbessern. Laut Kommission sollten die Hochschulen für ein stärker differenziertes Angebot an Lehrveranstaltungen sorgen. Nun sollte aber die Kommission laut Artikel 9 dritter Spiegelstrich des Protokolls *"gebührend berücksichtigen, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Gemeinschaft, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der örtlichen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen"*. Hat die Kommission diesem Aspekt bereits ausreichend Rechnung getragen oder möchten Sie ihre Aufmerksamkeit für die weitere Entwicklung dieses Dossiers auf bestimmte Fragen lenken?
- Welche Unterstützung erwarten Sie von der europäischen Ebene? Welche Grenzen sollten ihrem Handeln umgekehrt künftig gesetzt werden? Welche Prioritäten sollte die Europäische Union sich Ihrer Ansicht nach für die Umsetzung der in Teil 4 vorgesehenen Projekte setzen? Die Kommission macht noch keine Angaben zu den Kosten dieser Projekte. Verfügen Sie über Informationen hierzu, und wenn möglich insbesondere bezüglich Ihrer regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft?
- Zu welchen weiteren Überlegungen veranlasst Sie diese Mitteilung bezüglich der Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit?



**AdR-Netzwerk für die Subsidiaritätskontrolle:**  
**Feedback-Formular für die zweite Testphase**

<b>Bezeichnung der Behörde:</b>	
<b>Hauptansprechpartner:</b>	

*Bitte beantworten Sie kurz die folgenden Fragen und senden Sie uns das Feedback-Formular per E-Mail ([subsidiarity@cor.europa.eu](mailto:subsidiarity@cor.europa.eu)) zu. Vielen Dank für Ihre Mitwirkung!*

FRAGE	ANTWORT
1) Bitte beschreiben Sie das von Ihnen für die Analyse des Kommissionsdokuments angewandte Verfahren.	
2) Welche politischen Gremien Ihrer Einrichtung waren an diesem Prozess beteiligt?	
3) Waren andere Verwaltungsdienststellen Ihrer Einrichtung an dem Prozess beteiligt?	
4) Waren andere externe Akteure an dem Test beteiligt?	
5) Haben Sie Ihre nationale Regierung und/oder Ihr nationales Parlament über den Test informiert?	
6) Im Falle von Regionalparlamenten: Hat Ihre Regierung als Teil des Kontrollprozesses irgendwelche Informationen bereitgestellt?	
7) Welche Schlussfolgerungen haben Sie aus dem Test gezogen?	
8) Haben Sie die Öffentlichkeit über den Test informiert (Pressekonferenz, Pressemitteilung, Artikel)?	
9) Haben Sie Kommentare oder Empfehlungen zu den Inhalten der Website ?	



**NETZWERK FÜR DIE SUBSIDIARITÄTSKONTROLLE DES AUSSCHUSSES DER REGIONEN  
SUBSIDIARITÄTSANALYSEFORMULAR**

<b>Bezeichnung der Behörde:</b>	
<b>Kontaktperson:</b>	

<b>Politikbereich:</b> Siehe Liste unten*	
<b>Weitere Politikbereiche:</b> Siehe Liste unten*	
<b>Titel:</b>	
<b>Referenz:</b> (z.B. KOM(2005) 112)	
<b>Dokumenttyp:</b> Siehe Liste unten**	
<b>AdR-Fachkommission:</b> Siehe Liste unten***	
<b>Berichtersteller:</b>	

Die Subsidiaritätskontrolle erfolgt nach der Prüfung der Einhaltung des Prinzips der Aufteilung der Zuständigkeiten.

**SUBSIDIARITÄTSANALYSE**

**Prüfung der Einhaltung des Prinzips der Aufteilung der Zuständigkeiten**

<p><b>1. Rechtsgrundlage:</b></p> <p>1.1. Auf welchen Artikeln des Vertrags beruht der Vorschlag?</p> <p>1.2. Wurde für alle vorgeschlagenen Maßnahmen die richtige Rechtsgrundlage gewählt?</p>	
--	--

**Überprüfung der Anwendbarkeit des Subsidiaritätsprinzips**

<p><b>2. Art der Zuständigkeit:</b></p> <p>2.1 Fällt die Maßnahme unter die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft bzw. der Mitgliedstaaten oder handelt es sich um mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeiten (bei ausschließlicher Zuständigkeit wird das Subsidiaritätsprinzip nicht angewendet - in diesem Fall ist direkt zum Teil "Verhältnismäßigkeit" des Formulars überzugehen).</p>	
---	--

.../...

## Prüfung der mit dem Subsidiaritätsprinzip verbundenen Bedingungen

<p><b>3. Erforderlichkeitsprüfung:</b></p> <p>3.1.1 Ist die Maßnahme der Gemeinschaft notwendig, weil die Mitgliedstaaten (im Rahmen ihrer Verfassungsordnung) die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen nicht angemessen verwirklichen können?</p> <p>3.1.2 Können die Mitgliedstaaten das betreffende Problem nicht angemessen lösen, weil es länderübergreifender Natur ist (d.h. das Hoheitsgebiet von mehr als einem Mitgliedstaat betrifft)?</p> <p>3.1.3 Würden alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen?</p> <p>3.2.1 Würden alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen gegen die Anforderungen des EG-Vertrages verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen?</p> <p>3.2.2 Können die Probleme einzelner Mitgliedstaaten durch gezielte Unterstützung im Rahmen bestehender Maßnahmen geregelt werden?</p>	
<p><b>4. Prüfung des zusätzlichen Nutzens:</b></p> <p>4.1. Können die Ziele - sofern die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unzureichend sind oder sein werden - durch eine Gemeinschaftsmaßnahme besser verwirklicht werden?</p> <p>4.2. Würden Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene deutliche Vorteile in Bezug auf Ausmaß und Resonanz mit sich bringen?</p> <p>4.3. Können die in einem oder in mehreren Mitgliedstaaten auftretenden Probleme mit Hilfe einer gezielten Unterstützung im Rahmen von bestehenden Maßnahmen gelöst werden?</p>	
<p><b>5. Prüfung des minimalen Geltungsbereichs</b></p> <p>5.1. Werden neben der Einhaltung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften auch bewährte nationale Regelungen und spezielle Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten beachtet (z.B. die Struktur und die Funktionsweise der Rechtssysteme)?</p>	
<p><b>6. Stichhaltigkeit der Argumente</b></p> <p>6.1. Enthält der Vorschlag eindeutig ausreichende Argumente, die die Einhaltung der durch das Subsidiaritätsprinzip festgelegten Bedingungen belegen?</p> <p>6.2. Beruht dieser Nachweis nicht nur auf qualitativen, sondern auch auf quantitativen Elementen?</p>	

**Verhältnismäßigkeit:**

<p><b>7. Eignungsprüfung:</b></p> <p>7.1. Sind die eingesetzten Mittel zur Erreichung der verfolgten Ziele geeignet?</p> <p>7.2. Wenn nein, welche Alternative könnte gewählt werden?</p>	
<p><b>8. Erforderlichkeitsprüfung:</b></p> <p>8.1. Gehen diese Maßnahmen über das zur Verwirklichung des Ziels notwendige Maß hinaus? Wenn ja, warum?</p> <p>8.2. Wo sollte dieses Maß festgelegt werden?</p>	
<p><b>9. Prüfung der minimalen Eingriffsstärke:</b></p> <p>9.1. Wurde für die Maßnahme der Gemeinschaft eine möglichst einfache Form gewählt (Wahl des Instruments)?</p> <p>9.2. Ist der Erlass einer Verordnung in ausreichendem Maße gerechtfertigt, oder wäre eine (Rahmen-) Richtlinie besser geeignet?</p> <p>9.3. Wurde erklärt, warum keine alternative Regulierungsmethode (beispielsweise die Ko- oder Selbstregulierung) gewählt wurde?</p>	
<p><b>10. Prüfung der minimalen Kosten:</b></p> <p>10.1. Wurde die Notwendigkeit der finanziellen Belastung und des Verwaltungsaufwands der Union, der nationalen, regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten, und stehen diese mit dem zu erreichenden Ziel im Einklang?</p>	
<p><b>11. Prüfung des minimalen Geltungsbereichs:</b></p> <p>11.1. Lässt die Maßnahme der Gemeinschaft so viel Raum für nationale Entscheidungen wie möglich?</p> <p>11.2. Werden neben der Einhaltung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften auch bewährte nationale Regelungen und spezielle Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten geachtet (z.B. die Struktur und die Funktionsweise der Rechtssysteme)?</p>	
<p><b>12. Stichhaltigkeit der Argumente:</b></p> <p>12.1 Enthält der Vorschlag eindeutig ausreichende Argumente, die die Einhaltung der durch das Subsidiaritätsprinzip festgelegten Bedingungen belegen?</p>	

## Kontrolle der Vorbereitung des Vorschlags

<p><b>13. Berücksichtigung lokaler und regionaler Aspekte bei der Konsultation und der Folgenanalyse:</b></p> <p>13.1. Wurde eine Folgenabschätzung durchgeführt?</p> <p>13.2. Wenn ja, ist diese umfassend?</p> <p>13.3. Wurden regionale und lokale Aspekte bei der Folgenabschätzung berücksichtigt?</p> <p>13.4. Hat die Kommission eine separate Subsidiaritätsbewertung vorgenommen, in die auch die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften eingebunden waren?</p> <p>13.5. Wenn ja, ist diese angemessen?</p> <p>13.6. Hat die Kommission vor Veröffentlichung ihres Vorschlags eine umfassende Konsultation durchgeführt und die Konsultationsdokumente veröffentlicht?</p> <p>13.7. Wurde die lokale und regionale Dimension berücksichtigt?</p>	
---	--

\*

Bildung und Jugend

Kultur

öffentliches Gesundheitswesen

transeuropäische Verkehrs-, Telekommunikations- und Energienetze (TEN)

wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt

Beschäftigungspolitik

Umwelt

Sozialpolitik

berufliche Bildung

Verkehr

\*\*

Verordnung

Richtlinie

Entscheidung

Empfehlung

Mitteilung

Verordnungsvorschlag

Richtlinienvorschlag

Entscheidungsvorschlag

Empfehlungsvorschlag

Verordnungsentwurf

Richtlinienentwurf

Entscheidungsentwurf

Empfehlungsentwurf

Mitteilungsentwurf

Weißbuch

Grünbuch

\*\*\*

ECOS: Fachkommission für Wirtschafts- und Sozialpolitik

EDUC: Fachkommission für Kultur und Bildung

COTER: Fachkommission für Kohäsionspolitik

DEVE: Fachkommission für nachhaltige Entwicklung

CONST: Fachkommission für konstitutionelle Fragen und Regieren in Europa

RELEX: Fachkommission für Außenbeziehungen

## KAPITEL 3

## ALLGEMEINE UND BERUFLICHE BILDUNG UND JUGEND

*Artikel 149*

(1) Die Gemeinschaft trägt zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt.

(2) Die Tätigkeit der Gemeinschaft hat folgende Ziele:

- Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen, insbesondere durch Erlernen und Verbreitung der Sprachen der Mitgliedstaaten;
- Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung der Diplome und Studienzeiten;
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Bildungseinrichtungen;
- Ausbau des Informations- und Erfahrungsaustauschs über gemeinsame Probleme im Rahmen der Bildungssysteme der Mitgliedstaaten;
- Förderung des Ausbaus des Jugendaustauschs und des Austauschs sozialpädagogischer Betreuer;
- Förderung der Entwicklung der Fernlehre.

(3) Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten fördern die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für den Bildungsbereich zuständigen internationalen Organisationen, insbesondere dem Europarat.

(4) Als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels erlässt der Rat

- gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten;
- mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen.

*Artikel 150*

(1) Die Gemeinschaft führt eine Politik der beruflichen Bildung, welche die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung unterstützt und ergänzt.

(2) Die Tätigkeit der Gemeinschaft hat folgende Ziele:

- Erleichterung der Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse, insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung;

- Verbesserung der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung zur Erleichterung der beruflichen Eingliederung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt;
  - Erleichterung der Aufnahme einer beruflichen Bildung sowie Förderung der Mobilität der Ausbilder und der in beruflicher Bildung befindlichen Personen, insbesondere der Jugendlichen;
  - Förderung der Zusammenarbeit in Fragen der beruflichen Bildung zwischen Unterrichtsanstalten und Unternehmen;
  - Ausbau des Informations- und Erfahrungsaustauschs über gemeinsame Probleme im Rahmen der Berufsbildungssysteme der Mitgliedstaaten.
- (3) Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten fördern die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für die berufliche Bildung zuständigen internationalen Organisationen.
- (4) Der Rat erläßt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen Maßnahmen, die zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels beitragen, unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten.

## TITEL XII

### **KULTUR**

#### *Artikel 151*

- (1) Die Gemeinschaft leistet einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes.
- (2) Die Gemeinschaft fördert durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Tätigkeit in folgenden Bereichen:
- Verbesserung der Kenntnis und Verbreitung der Kultur und Geschichte der europäischen Völker,
  - Erhaltung und Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung,
  - nichtkommerzieller Kulturaustausch,
  - künstlerisches und literarisches Schaffen, einschließlich im audiovisuellen Bereich.
- (3) Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten fördern die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für den Kulturbereich zuständigen internationalen Organisationen, insbesondere mit dem Europarat.
- (4) Die Gemeinschaft trägt bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen dieses Vertrags den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen.

## ABSCHNITT 5

ALLGEMEINE BILDUNG, JUGEND, SPORT  
UND BERUFLICHE BILDUNG*Artikel III-282*

(1) Die Union trägt zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt. Sie achtet dabei strikt die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie die Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen.

Die Union trägt unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des Sports, seiner auf freiwilligem Engagement basierenden Strukturen und seiner sozialen und pädagogischen Funktion zur Förderung der europäischen Aspekte des Sports bei.

Die Tätigkeit der Union hat folgende Ziele:

- a) Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen, insbesondere durch Erlernen und Verbreitung der Sprachen der Mitgliedstaaten;
- b) Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung der Diplome und Studienzeiten;
- c) Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Bildungseinrichtungen;
- d) Ausbau des Informations- und Erfahrungsaustauschs über gemeinsame Probleme der Bildungssysteme der Mitgliedstaaten;
- e) Förderung des Ausbaus des Jugendaustauschs und des Austauschs sozialpädagogischer Betreuer und verstärkte Beteiligung der Jugendlichen am demokratischen Leben in Europa;
- f) Förderung der Entwicklung der Fernlehre;
- g) Entwicklung der europäischen Dimension des Sports durch Förderung der Fairness und der Offenheit von Sportwettkämpfen und der Zusammenarbeit zwischen den für den Sport verantwortlichen Organisationen sowie durch den Schutz der körperlichen und seelischen Unversehrtheit der Sportler, insbesondere junger Sportler.

(2) Die Union und die Mitgliedstaaten fördern die Zusammenarbeit mit Drittländern und den für den Bildungsbereich und den Sport zuständigen internationalen Organisationen, insbesondere dem Europarat.

(3) Als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels

- a) werden durch Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten Fördermaßnahmen festgelegt. Es wird nach Anhörung des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses erlassen;
- b) gibt der Rat auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen ab.

*Artikel III-283*

(1) Die Union verfolgt eine Politik der beruflichen Bildung, welche die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung unterstützt und ergänzt.

Die Tätigkeit der Union hat folgende Ziele:

- a) Erleichterung der Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse, insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung;
- b) Verbesserung der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung zur Erleichterung der beruflichen Eingliederung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt;
- c) Erleichterung des Zugangs zur beruflichen Bildung sowie Förderung der Mobilität der Ausbilder und der in beruflicher Bildung befindlichen Personen, insbesondere der Jugendlichen;
- d) Förderung der Zusammenarbeit in Fragen der beruflichen Bildung zwischen Unterrichtsanstalten und Unternehmen;
- e) Ausbau des Informations- und Erfahrungsaustauschs über gemeinsame Probleme der Berufsbildungssysteme der Mitgliedstaaten.

(2) Die Union und die Mitgliedstaaten fördern die Zusammenarbeit mit Drittländern und den für die berufliche Bildung zuständigen internationalen Organisationen.

(3) Als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels

- a) werden durch Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen festgelegt. Es wird nach Anhörung des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses erlassen;
- b) gibt der Rat auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen ab.

*ABSCHNITT 6**KATASTROPHENSCHUTZ**Artikel III-284*

(1) Die Union fördert die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, um die Systeme zur Verhütung von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen und zum Schutz vor solchen Katastrophen wirksamer zu gestalten.

Die Tätigkeit der Union hat folgende Ziele:

- a) Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene im Hinblick auf die Risikoprävention, auf die Ausbildung der in den Mitgliedstaaten am Katastrophenschutz Beteiligten und auf Einsätze im Falle von