

Vorsitzende des Bildungsausschusses
Frau Sylvia Eisenberg, MdL

Landeshaus

24105 Kiel

Kiel, 26. Oktober 2006

Staatssekretär

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

auf Ihr Schreiben vom 13. Oktober 2006 an Ministerin Erdsiek-Rave hin sind die Empfehlungen der Europäischen Union zur Einrichtung eines Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen und zum Thema Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung anhand der Fragen aus dem Subsidiaritätsanalyseformular geprüft worden. Die aus Sicht des Ministeriums für Bildung und Frauen entscheidenden Informationen entnehmen Sie bitte den Anlagen. Weitere Erläuterungen können in der Bildungsausschusssitzung am 9. November 2006 gerne erfolgen.

Unter Berücksichtigung des Testcharakters des laufenden Verfahrens möchte ich darauf hinweisen, dass der Zeitraum zwischen Eingang der Aufforderung zur Stellungnahme durch den Ausschuss im Ministerium für Bildung und Frauen am 16. Oktober 2006 und der für die Abgabe der Stellungnahme gesetzten Frist am 27. Oktober 2006 für die erforderliche aufwändige Prüfung sehr kurz erscheint. Die sehr grundlegenden EU-Dokumente erfordern eine inhaltliche Abstimmung verschiedener Referate des Ministeriums, die in dem zur Verfügung stehenden Zeitrahmen und in der erforderlichen Sorgfalt kaum zu bewältigen ist. Für das künftige Verfahren beim Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle bitte ich um Verständnis, wenn vor dem

- 2 -

Hintergrund vorhandener knapper Personalressourcen der vom Landtag vorgeschlagene Prüfaufwand von Seiten des MBF nur begrenzt leistbar ist.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Wolfgang Meyer-Hesemann

Empfehlung zur Einrichtung eines Europäischen Qualifikationsrahmens für Lebenslanges Lernen

Stellungnahme des Ministeriums für Bildung und Frauen für die Sitzung des Bildungsausschusses am 9. November 2006

Mit der vorgeschlagenen EU-Empfehlung wird der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR) als Referenzinstrument eingerichtet, um Niveaus nationaler Qualifikationssysteme zu vergleichen.

Den Kern des EQR bildet ein Satz von 8 Referenzniveaus, die im Sinne von Lernergebnissen beschrieben werden, sowie Mechanismen und Grundsätze für die freiwillige Zusammenarbeit. 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. Die Niveaus 5 - 8 enthalten einen klaren Hinweis auf die Niveaus, die im Rahmen des Bologna-Prozesses für einen Europäischen Hochschulrahmen definiert wurden. Insbesondere für die berufliche Bildung ist die Zuordnung von im Rahmen der dualen Ausbildung und der beruflichen Fortbildung erworbenen Qualifikationen zu den Niveaustufen ein zentrales Thema.

Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, den EQR als Referenzinstrument einzusetzen, um Qualifikationsniveaus, die in unterschiedlichen Qualifikationssystemen verwendet werden, zu vergleichen, ihre Qualifikationssysteme bis 2009 an den EQR zu koppeln, in dem sie Qualifikationsniveaus mit den entsprechenden EQR-Niveaus verknüpfen, und gegebenenfalls einen nationalen Qualifikationsrahmen zu erstellen. Darüber hinaus sollten künftig neue Qualifikationsnachweise und „Europass“-Dokumente einen klaren Verweis auf das entsprechende EQR-Niveau enthalten.

Stand des Verfahrens:

Die EU hat den Vorschlag im Rahmen des Arbeitsprogramms „Allgemeine und Berufliche Bildung 2010“ erstellt und 2005 vorgestellt. Die Mitgliedstaaten, die Sozialpartner und andere Betroffene hatten die Gelegenheit, im Rahmen einer Konsultation dazu Stellung zu nehmen. Aus Deutschland sind sieben Stellungnahmen (u.a. von der KMK, den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft

und des Deutschen Lehrerverbandes) bei der EU eingegangen. Die KMK hat mit Schreiben vom 15.11.2005 den EQR grundsätzlich begrüßt, aber u.a. angeregt, ihn auf die berufsbildungsrelevante Lebensphase zu konzentrieren. Auch wurde gebeten, in der Bezeichnung auf den Begriff des lebenslangen Lernens zu verzichten, da der EQR nicht alle Facetten dieses Bereichs abbildet.

Im Kulturausschuss des Bundesrats wurde die Vorlage am 25. September 2006 behandelt. Bayern und Baden-Württemberg haben hierzu einen Antrag eingereicht. Die Landesregierung hat dem vorgenannten Antrag in der Bundesratsbefassung am 13.10.06 teilweise (Strichdrucksache 655/1/06 zu A ohne Ziffern 2 - 5) zugestimmt und damit folgende Stellungnahme abgegeben:

1. Der Bundesrat sieht in dem Kommissionsentwurf einen Beitrag zur Stärkung der grenzüberschreitenden Mobilität in Europa, der in einer erweiterten Union ständig steigende Bedeutung zukommt.
6. Aus Sicht des Bundesrates lässt sich vor allem im Hinblick auf die Einordnung einer großen Vielfalt von mitgliedstaatlichen Qualifikationen bzw. Qualifikationsrahmen in einen europäischen Metarahmen gegenwärtig nicht verlässlich einschätzen, mit welchen Problemen bzw. Unwägbarkeiten bei der Vergleichbarmachung der Qualifikationen bzw. Abschlüsse zu rechnen sein wird. Daher spricht sich der Bundesrat nachdrücklich für eine mehrjährige EQR-Probephase aus, in die Erfahrungen aus mehreren von der Kommission finanzierten Pilotprojekten eingehen sollen.
7. Eine konsequente Stützung auf Lernergebnisse muss im Hinblick auf die Bildungsgänge in der deutschen beruflichen Bildung, die in anderen Mitgliedstaaten im tertiären Bereich geregelt sind, eine adäquatere Einstufung im internationalen Vergleich als bisher möglich gewährleisten. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im Rahmen der weiteren Verhandlungen sowie der Durchführung bzw. Auswertung von diesbezüglichen Pilotprojekten dafür Sorge zu tragen.

Hinweise zur Subsidiaritätsanalyse

Die Subsidiaritätsanalyse wurde an Hand der aufgelisteten Fragen vorgenommen.

Rechtsgrundlage und Art der Zuständigkeit

Der Vorschlag beruht auf Artikel 149 und 150 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Die Rechtsgrundlage wurde richtig gewählt. Bei der Maßnahme gilt eine geteilte Zuständigkeit zwischen EU und Mitgliedstaaten.

Erforderlichkeitsprüfung

Der EQR richtet sich auf ein transnationales Problem: Ziel ist es, den europaweiten Vergleich von Qualifikationen zu erleichtern. Ein EU-Qualifikationsrahmen ist notwendig, einerseits zur Analyse des Ist-Zustandes, andererseits zur EU-weiten Vergleichbarkeit durch festgelegte Deskriptoren von Niveaustufen in den Bereichen Bildung/Berufliche Bildung und Ausbildung.

Die Mitgliedstaaten können das betreffende Problem nur bedingt lösen, da Deskriptoren fachlicher Niveaustufen in den Bereichen allgemeiner und beruflicher Bildung einen länderübergreifenden Konsens erfordern.

Alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen würden die Interessen der Mitgliedstaaten insofern beeinträchtigen, indem der Europäische Arbeitsmarkt Transparenzkriterien auf Grund möglicherweise unterschiedlicher Deskriptoren vermissen lassen würde. Alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten würden zwar nicht gegen die Anforderungen des EG-Vertrages verstoßen, es wären jedoch negative Auswirkungen zu erwarten. Wünschenswert wäre eine mehrjährige EQR-Erprobungsphase und von der Kommission finanzierte Pilotprojekte (vgl. schleswig-holsteinisches Votum zur Bundesratsbefassung).

Zusätzlicher Nutzen

Die Ziele können durch die angestrebte Gemeinschaftsmaßnahme besser verwirklicht werden, indem die Instrumente der EU, wie der europass durch geeignete Maßnahmen als Auswahlkriterium in Bewerbungsverfahren verstärkt Anwendung finden. Andererseits besteht auch bei den nationalen Systemen Anpassungsbedarf.

Die Einführung eines Europäischen Qualifikationsrahmens könnte dazu führen, dass Schülerinnen und Schülern, Auszubildenden sowie Studierenden bewusst wird, dass

sie sich in einem Europäischen Wettbewerb um einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz befinden. Hier ergibt sich ein Informationsbedarf durch die EU.

Durch finanzielle Förderung von Analyse-, Koordinations- und Steuerungsmaßnahmen auf der Regionenebene könnten die in den Mitgliedstaaten teilweise bestehenden Probleme gelöst werden.

Minimaler Geltungsbereich und Stichhaltigkeit der Argumente

Da die Länder im Rahmen der Kulturhoheit nach eigenen Vorstellungen bildungspolitisch entscheiden können, ist die Beachtung nationaler Strukturen und der Funktionsweise der Rechtssysteme durch die angestrebte Maßnahme fraglich. Argumente, die die Einhaltung der durch das Subsidiaritätsprinzip festgelegten Bedingungen belegen, sind in der Empfehlung ausreichend und stichhaltig auch quantitativ benannt.

Verhältnismäßigkeit

Zweifel bestehen bei der Eignung der eingesetzten Mittel zur Erreichung der verfolgten Ziele. Gemäß Ziffer 4 der Empfehlung werden keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt erwartet. Seitens des Bundesrats wurde daher eine mehrjährige Erprobungsphase mit EU-finanzierten Pilotprojekten gefordert. Andererseits gehen die Maßnahmen nicht über das zur Verwirklichung des Ziels erforderliche Maß hinaus und es wurde eine möglichst einfache Form gewählt. Der Vorschlag ist als Empfehlung ausreichend gerechtfertigt, die Ablehnung von Alternativen wurde auf Seite 10 des Dokuments sachgerecht begründet.

Zwar wurde die Notwendigkeit der finanziellen Belastung und des Verwaltungsaufwands der beteiligten Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten, allerdings ist der Erfolg ohne finanzielle Zuwendungen durch die EU für die Implementation fragwürdig.

Die Entscheidung, wie Schülerinnen und Schüler, Auszubildende und Weiter- sowie Fortzubildende gefördert werden, bleibt in der Zuständigkeit der Länder. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme werden in der Empfehlung hinreichend begründet.

Berücksichtigung lokaler und regionaler Aspekte bei der Konsultation und der Folgenanalyse

Die in der Empfehlung enthaltene Folgenabschätzung ist nicht hinreichend konkret und berücksichtigt regionale und lokale Aspekte nicht ausreichend. Eine separate Subsidiaritätsbewertung, in die auch die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften eingebunden waren, gab es nicht. Vor Veröffentlichung des Vorschlags ist eine umfassende Konsultation durchgeführt worden.

Mitteilung der Kommission „Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung“

Stellungnahme des Ministeriums für Bildung und Frauen für die Sitzung des Bildungsausschusses am 9. November 2006

Ziel der EU-Kommission ist es, durch wissenschaftsgestützte Identifizierung von Stärken und Schwächen Europäischer Bildungssysteme den Ländern Informationen zur Verfügung zu stellen, die es ihnen ermöglichen, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen wie Globalisierung, Demografie, schneller Wandel des Arbeitsmarktes und informationstechnische Revolution besser zu bewältigen. Dies ist insofern erforderlich, da die Mitgliedsländer beschlossen haben, nationale Strategien für das lebenslange Lernen zu entwickeln. Entscheidend ist dabei, dass der Bedarf an höher qualifizierten Arbeitskräften zulasten desjenigen an geringqualifizierten wächst. Als geeignete Parameter werden Effizienz und Gerechtigkeit der Bildungssysteme angesehen, wobei festgestellt wird, dass die Folgekosten z.B. für Schulabbrecher sechsstellige Eurobeträge erreichen, sich demnach Investition in Bildung schon aus dieser Sicht lohnen. Ausgehend vom Effizienzaspekt wird festgestellt, dass Investitionen in die Vorschulbildung am Ertragreichsten sind und zugleich dadurch Folgekosten mangelnder Bildung gesenkt werden. Instrumente der Feststellung von Inputbedarf sind die Evaluation und die Bildungsforschung. Dabei sind Ergebnisse von Untersuchungen weiterer gesellschaftlich relevanter Bereiche, wie z.B. die soziale Eingliederung, einzubeziehen. Gerechtigkeit bedeutet, allen die Chance zu geben, vergleichbare Kompetenzniveaus zu erreichen, auch dies im Sinne der Einsparung von sozialen Folgekosten auf Grund mangelnder Qualifikation.

Das **Ziel der Kommission** ist aber, unabhängig von haushaltstechnischen Aspekten, im individuellen Bildungsgang einer EU-Bürgerin/eines EU-Bürgers/von Migranten, die Vermittlung der Lern- und Schlüsselkompetenzen, die für einen angemessenen Lebensstandard in einer wissensbasierten Gesellschaft erforderlich sind. Dabei zeigt sich, dass eine zu frühe Differenzierung im Bildungsgang nachteilig ist, somit integrierte Bildungsgänge hinsichtlich Effizienz und Nachhaltigkeit insbesondere bei benachteiligten Kindern erfolgreicher sind. Weiter zeigt sich, dass eine lokale Autonomie von Bildungseinrichtungen mit zentralen Kontrollmechanismen, bezüglich

der Umsetzung von Effizienz und von Gerechtigkeit am Wirksamsten sind. Als wichtigster Faktor für Effizienz und Gerechtigkeit insbesondere auch bei benachteiligten Schülerinnen und Schülern werden die Qualität, Erfahrung und Motivation der Lehrkräfte auch in der Zusammenarbeit mit Eltern und Schülerbetreuungsdiensten angesehen. Hier wird ein Investitionsschwerpunkt vorgeschlagen.

Bezüglich der **Hochschulbildung** ist schulisch relevant, dass Schülerinnen und Schüler unter Einbeziehung der Familien zielgerichtet über die Chancen und Vorteile von Hochschulbildung informiert werden. Universitäten sollten dies durch Kommunikations- und Zugangsstrategien unterstützen.

In der **beruflichen Bildung** wird die Beseitigung von Sackgassen, in dem Sinne angemahnt, dass der Weg zur Hochschulbildung offen steht. Berufliche Qualifikation wird als bestes Mittel zu Vermeidung/Überwindung von Arbeitslosigkeit identifiziert. Aus Effizienz- und Gerechtigkeitsgründen müssen verstärkt Erwachsenenbildungsangebote geschaffen werden. Meist ergeben sich dadurch verbesserte Berufschancen. Die Beteiligung von 10,8% der erwachsenen Bevölkerung am formalen und nichtformalen Lernen wird als Mangel erkannt. Insbesondere Arbeitslose sollen sich kostenlos weiter qualifizieren können. Die Einbindung des privaten Sektors in einer bedarfsgerechten Berufsbildung, z.B. „training on the job“, wird als Erfolg versprechend identifiziert.

Die EU unterstützt gemäß ihrem Auftrag die Länder durch die **Finanzierung** von Mobilitätsmaßnahmen auch mit dem Ziel der Förderung der schulischen, bildungspolitischen, länderübergreifenden Zusammenarbeit von Bildungs-/Berufsbildungseinrichtungen sowie durch Vorgaben beinhaltende Strukturfonds zur Förderung von Systemreformen zur Weiterentwicklung des allgemeinen Bildungs- und des Berufsbildungsangebotes. Seitens der EU wird der Europäische Qualifikationsrahmen und die Entwicklung eines Rahmens für Statistiken und Indikatoren weiterentwickelt und das wechselseitige Lernen auch im Sinne von best Practice gefördert. Vorschulbildung und Evaluationskultur werden weitere Schwerpunkte der Tätigkeit der Kommission im Bildungsbereich sein. Das 7. EU-

Forschungsrahmenprogramm trägt der wissenschaftsgestützten Beratung bei der Entwicklung von Steuerungsinstrumenten Rechnung.

Die kritische, inhaltliche Auseinandersetzung mit der EU-Bildungsanalyse, mit den Bildungszielen der EU, deren bildungspolitischer Umsetzung sowie die koordinierte und geeignet kommunizierte Information und Beratung über die Unterstützungsprogramme der EU zum „Lebenslangen Lernen“ sind geeignet, das Bildungssystem in Schleswig-Holstein noch wettbewerbsfähiger zu machen und somit die Chancen der schleswig-holsteinischen Schülerinnen und Schüler/Auszubildenden im Wettbewerb um qualifizierte Ausbildungsplätze und Berufe nachhaltig zu fördern. Sie enthalten allerdings durchaus bildungspolitische Vorgaben Die Lehrpläne in Schleswig-Holstein mit ihrem Ansatz der Kompetenzorientierung, ein modernes Schulgesetz sowie eine Neustrukturierung der Schullandschaft mit langen Phasen gemeinsamen Lernens, eine zunehmende Eigenverantwortung der Bildungseinrichtungen ganz im Sinne der Subsidiarität und zusätzlich mit einem Fokus in der Fremdsprachenförderung und auf der vorschulischen Erziehung machen das schleswig-holsteinische Schulsystem wettbewerbsfähig für Europa.

Wertung:

Insgesamt werden die Grundsätze der Subsidiarität nicht verletzt, da es sich um eine Mitteilung der Kommission an das Parlamentes und den Rat der EU handelt. Gleichwohl sind sie ein gewichtiges Steuerungsinstrument für Konkretionen in der Vorschulerziehung sowie in der allgemeinen, universitären und beruflichen Bildung.

Die Finanzmittel der EU in den Programmen zum Lebenslangen Lernen, in den Strukturfonds und für das Wissenschaftsrahmenprogramm sollten in Schleswig-Holstein koordiniert, kommuniziert und strategisch für die Weiterentwicklung von Begegnung und Bildung an den öffentlichen Schulen in Zusammenarbeit mit Universitäten, Fort- und Weiterbildungseinrichtungen, Firmen und Betrieben einschließlich der Kammern genutzt werden. Die einzusetzenden Kosten erhalten durch EU-Fördergelder einen erheblichen Mehrwert.

Hinweise zur Subsidiaritätsanalyse

Die Subsidiaritätsanalyse wurde an Hand der aufgelisteten Fragen vorgenommen.

Rechtsgrundlage und Art der Zuständigkeit

Der Vorschlag beruht auf Artikel 149 und 150 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Die Rechtsgrundlage wurde richtig gewählt. Bei der Maßnahme gilt eine geteilte Zuständigkeit zwischen EU und Mitgliedstaaten.

Erforderlichkeitsprüfung

Eine wissenschaftsgestützte Analyse der Bildungssituation der EU-Länder mit der Identifikation von Stärken und Schwächen und Empfehlungen für eine Weiterentwicklung im Rahmen der Lissabon-Strategie ist als eine Grundlage für die zielorientierte Reform der nationalen Bildungssysteme sinnvoll.

Die Mitgliedstaaten können das betreffende Problem nur bedingt lösen, da die wissenschaftliche Auswertung und die daraus abgeleiteten Empfehlungen unabhängig und übernational anzusiedeln sind.

Alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen würden den Lissabon-Prozess in seiner Gesamtheit gefährden. Alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten würden zwar nicht gegen die Anforderungen des EG-Vertrages verstoßen, es wären jedoch negative Auswirkungen zu erwarten.

Die Unterstützungssysteme im Rahmen der Programme zum Lebenslangen Lernen sind geeignet zur Lösung der bestehenden Probleme. Wünschenswert ist eine Mitteilung an die Länder nach Regionen, die den Grad der Ausschöpfung der Unterstützungsprogramme der EU verdeutlichen. Best-Practice-Beispiele könnten der Optimierung der eigenen Bildungssysteme in Effizienz und Gerechtigkeit dienen.

Zusätzlicher Nutzen

Die Ziele können durch die angestrebte Gemeinschaftsmaßnahme besser verwirklicht werden, indem die Instrumente der EU, wie der europass durch geeignete Maßnahmen als Auswahlkriterium in Bewerbungsverfahren verstärkt Anwendung finden.

Die Mitteilung könnte dazu beitragen, dass Schülerinnen und Schülern bewusst wird, dass sie sich in einem Europäischen Wettbewerb um einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz befinden. Hier ergibt sich ein Informationsbedarf durch die EU. Durch finanzielle Förderung von Analyse-, Koordinations- und Steuerungsmaßnahmen auf der Regionenebene könnten die in den Mitgliedstaaten teilweise bestehenden Probleme gelöst werden.

Minimaler Geltungsbereich und Stichhaltigkeit der Argumente

Länderregelungen werden wissenschaftsgestützt auch wertend vorgestellt. Argumente, die die Einhaltung der durch das Subsidiaritätsprinzip festgelegten Bedingungen belegen, sind in der Mitteilung ausreichend und stichhaltig auch quantitativ benannt.

Verhältnismäßigkeit

Zweifel bestehen bei der Eignung der eingesetzten Mittel zur Erreichung der verfolgten Ziele. Die Finanzmittel für die Programme zum lebenslangen Lernen sind zu knapp bemessen, die Anreizsysteme demnach zu gering. Ein Förderrahmen von in der Regel zwei Jahren ist zu kurz. Eine Alternative könnten Umschichtungen von Haushaltsmitteln innerhalb der EU darstellen. Andererseits gehen die Maßnahmen nicht über das zur Verwirklichung des Ziels erforderliche Maß hinaus und es wurde eine möglichst einfache Form gewählt. Der Vorschlag ist als Mitteilung ausreichend gerechtfertigt, eine Abwägung über alternative Regulierungsmethoden wie die Ko- oder Selbstregulierung ist in der Mitteilung nicht enthalten.

Zwar wurde die Notwendigkeit der finanziellen Belastung und des Verwaltungsaufwands der beteiligten Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten, allerdings ist der Erfolg ohne finanzielle Zuwendungen durch die EU für die Implementation fragwürdig.

Der Weg, wie Schülerinnen und Schüler, Auszubildende und Weiter- sowie Fortzubildende gefördert werden, bleibt offen. Allerdings spricht die Mitteilung gegen Entscheidungen für gegliederte Schulsysteme. Die Mitteilung ist ein Instrument der Input- und Outputsteuerung. Nationale Systeme werden im Sinne von „Best Practice“ einbezogen. Ausführungen zu Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sind der Mitteilung nur in geringem Umfang zu entnehmen.

Berücksichtigung lokaler und regionaler Aspekte bei der Konsultation und der Folgenanalyse

Die Mitteilung enthält keine konkrete Folgenabschätzung. Eine separate Subsidiaritätsbewertung, in die auch die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften eingebunden waren, gab es nicht. Vor Veröffentlichung des Vorschlags ist zwar eine umfassende Konsultation durchgeführt worden, bei der allerdings Zweifel an der Berücksichtigung der lokalen und regionalen Dimension bestehen.