

Bundesrat

zu Drucksache **317/16** (Beschluss)

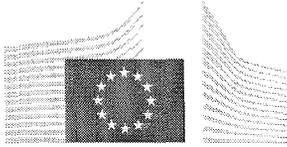
26.01.17

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über den Europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen und zur Aufhebung der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen

C(2017) 22 final



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 20. 01. 2017
C(2017) 22 final

Sehr geehrte Frau Bundesratspräsidentin,

Die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über den Europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen und zur Aufhebung der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen {COM(2016) 383 final}.

Das Hauptziel des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) besteht seit der Annahme der Empfehlung über den EQR im Jahr 2008 darin, die Transparenz, Vergleichbarkeit und Übertragbarkeit der Qualifikationen in Europa zu verbessern. Der Vorschlag für eine Überarbeitung des EQR vom 10. Juni 2016 stützt sich auf die Ergebnisse der Empfehlung über den EQR aus dem Jahr 2008 und gewährleistet die Kontinuität der Prozesse, die die Mitgliedstaaten zur Zuordnung ihrer Qualifikationsrahmen und -niveaus zum EQR eingeleitet haben. Mit dem Vorschlag soll der Prozess zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit vertieft und der EQR effektiver gestaltet werden, sodass er Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Lernenden das Verständnis nationaler, internationaler und in Drittländern erworbener Qualifikationen erleichtert. Der Vorschlag ist Teil eines Pakets von Maßnahmen, die in der Mitteilung der Kommission über die neue europäische Agenda für Kompetenzen {COM(2016) 381 final} vorgeschlagen werden.

Was die eher fachlichen Aspekte der Stellungnahme angeht, verweist die Kommission auf den Anhang.

Die Kommission hofft, dass die in der Stellungnahme des Bundesrats dargelegten Bedenken mit diesen Ausführungen geklärt werden können, und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Mit freundlichen Grüßen

*Frans Timmermans
Erster Vizepräsident*

*Marianne Thyssen
Mitglied der Kommission*

*Frau Ministerpräsidentin Malu DREYER
Präsidentin des Bundesrates
Leipziger Straße 3-4
10117 Berlin
DEUTSCHLAND*

ANHANG

Die Kommission hat alle in der Stellungnahme des Bundesrates dargelegten Bedenken sorgfältig geprüft und möchte dazu folgende Anmerkungen machen:

1. Die Kommission erkennt in ihrem Vorschlag die Ergebnisse der Empfehlung über den EQR aus dem Jahr 2008 an und baut darauf auf, indem sie die Kontinuität der Prozesse gewährleistet, die die einzelnen Länder zur Zuordnung ihrer Qualifikationsrahmen und -niveaus zum EQR eingeleitet haben. Der Vorschlag bekräftigt die Ziele der Empfehlung von 2008 und zielt auf die Konsolidierung des EQR als gemeinsamem Referenzrahmen ab, der acht als Lernergebnisse definierte Niveaus umfasst und als Instrument für die „Übersetzung“ zwischen verschiedenen Qualifikationsrahmen, -systemen und deren Niveaus dient.
2. Der Vorschlag der Kommission für eine Überarbeitung der EQR-Empfehlung, die Empfehlung des Rates vom 20. Dezember 2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens und der Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rahmen für die Bereitstellung besserer Dienste für Kompetenzen und Qualifikationen (Europass) und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 2241/2004/EG {COM(2016) 625} erfordern aufgrund ihrer miteinander verknüpften Ziele eine koordinierte Umsetzung. Eine gemeinsame Plattform könnte den notwendigen Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und anderen relevanten Interessenträgern ermöglichen, um einen kohärenten und koordinierten Ansatz für die Entwicklung und Anwendung von Instrumenten und Diensten im Bereich der Fertigkeiten und Qualifikationen sicherzustellen. Experten für allgemeine und berufliche Bildung und für Beschäftigung könnten über diese Plattform Input geben. Die Kommission hat die beratende Gruppe für den EQR am 10. Mai 2016 im Rahmen eines internetgestützten Seminars zur Steuerung des EQR auf europäischer und auf nationaler Ebene konsultiert.
3. Der Vorschlag zur Überarbeitung der EQR-Empfehlung geht auf die Steuerung des EQR auf nationaler Ebene nicht näher ein. In Erwägungsgrund (25) heißt es: „Die Mitgliedstaaten sollten für die Koordinierung der Aufgaben sorgen, die seit 2008 von den nationalen Koordinierungsstellen für den EQR ausgeführt werden“. Nach dem Vorschlag für die Überarbeitung des Europass-Rahmens sollen nationale Kompetenz-Koordinierungsstellen eingerichtet werden, um die Umsetzung der europäischen Instrumente zur Beschreibung und Darstellung von Kompetenzen und Qualifikationen, einschließlich der bislang von den nationalen EQR-Koordinierungsstellen übernommenen Aufgaben, auf nationaler Ebene zu koordinieren.
4. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Prozesse im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung freiwillig sind. In diesem Zusammenhang lernen die Mitgliedstaaten voneinander und tauschen ihre Erfahrungen aus.
5. Die Kommission möchte betonen, dass der Vorschlag für die Überarbeitung des EQR weder die Schaffung eines Credit-Systems anregt noch, dass die Mitgliedstaaten ein solches System benutzen sollten. Im Vorschlag der Kommission wird den Mitgliedstaaten empfohlen „sicherzustellen, dass – unbeschadet nationaler Entscheidungen über die Verwendung von Credit-Systemen – mit nationalen Qualifikationsrahmen und -systemen verbundene Credit-Systeme den gemeinsamen Grundsätzen für Credit-Systeme gemäß Anhang V entsprechen“.

Der EQR-Vorschlag zielt darauf ab, dass Credit-Systeme, die Mitgliedstaaten in ihren Qualifikationsrahmen (falls vorhanden) verwenden, gemeinsamen Grundsätzen entsprechen, um die Übertragung von Lernergebnissen und (gegebenenfalls) Qualifikationskomponenten zu erleichtern. Dies sollte Lernenden die Möglichkeit bieten, Lernergebnisse miteinander zu kombinieren, die in unterschiedlichen Lernumfeldern – einschließlich des digitalen, des nichtformalen und des informellen Lernens – erzielt wurden. Die Verbindung zwischen Qualifikationsrahmen und Credit-Systemen spiegelt sich in der neuesten Fassung (aus dem Jahr 2015) des Benutzerleitfadens für das Europäische System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen (ECTS) und in der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Leistungspunktesystems für die Berufsbildung (European Credit Transfer System for Vocational Education and Training – ECVET) vom 18. Juni 2009 wieder. Die in Anhang V des Vorschlags aufgestellten sieben Grundsätze stützen sich auf den ECTS-Leitfaden und die ECVET-Empfehlung und entsprechen diesen voll und ganz.

6. Die Kommission stimmt mit dem Bundesrat darin überein, dass die wichtigste Priorität des EQR darin besteht, Transparenz und Vergleichbarkeit von Qualifikationen innerhalb der EU zu erzielen. Mit Blick auf die wachsenden Migrationsströme in die Europäische Union und aus der Union heraus, die Mobilität von Lernenden zwischen der EU und Drittländern und die Integration von Migranten in die Arbeitsmärkte der EU ist jedoch ein besseres Verständnis der außerhalb der EU erworbenen Qualifikationen unabdingbar. Außerdem wird der EQR weltweit als führender Referenzrahmen für Qualifikationen und als Inspirationsquelle für die Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen (NQR) und Meta-Rahmen wahrgenommen. Die Kommission weist darauf hin, dass in dem Vorschlag ein abgestuftes Konzept für die Zusammenarbeit mit Drittländern durch „(...) die schrittweise Entwicklung und Anwendung von Kriterien und Verfahren“ befürwortet wird. Auf diese Weise soll ein besseres gegenseitiges Verständnis der Qualifikationen, die Teil des EQR sind, und jener, die Teil eines Qualifikationsrahmens eines Drittlands sind, erzielt werden. Im Falle einer Zusammenarbeit mit Drittländern werden die Qualifikationsrahmen dieser Länder nicht dem EQR zugeordnet. Der Vorschlag steht im Einklang mit dem gemeinsamen Bericht des Rates und der Kommission über die Umsetzung des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“) aus dem Jahr 2015, in dem mit Blick auf neu angekommene Migranten festgestellt wurde, dass die vorhandenen Transparenzinstrumente (z. B. der EQR) zu einem besseren Verständnis von im Ausland erworbenen Qualifikationen in der EU und umgekehrt beitragen könnten.

7. Die Kommission teilt die Auffassung des Bundesrats, dass die Konsultationen der Interessenträger ernst genommen werden müssen. In den Jahren 2015 und 2016 fanden gezielte Konsultationen der wichtigsten Interessenträger statt, die in Abschnitt 3 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die analytischen Grundlagen der neuen europäischen Agenda für Kompetenzen, einem Begleitdokument zur Mitteilung über die Agenda für neue Kompetenzen¹, vollständig aufgeführt sind. Der Vorschlag der Kommission trägt den Beiträgen Rechnung, die von den Interessenträgern während der gezielten Konsultationen übermittelt wurden. Die empirischen Daten, auf die sich der Vorschlag stützt,

¹ SWD(2016) 195 final, Teil 1/4.

wurden in die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen² zur Überarbeitung des Europäischen Qualifikationsrahmens aufgenommen, die Anhang III der Mitteilung über die neue europäische Agenda für Kompetenzen {COM(2016) 381 final} bildet. Die Kommission nimmt die Stellungnahme des Bundesrates zur zeitlichen Planung der Studien für die Überarbeitung des EQR zur Kenntnis. Die Ergebnisse der Studien werden, soweit erforderlich, in die laufenden Ratsverhandlungen einfließen.

8. Die Kommission nimmt die Bemerkungen des Bundesrates zur europäischen Klassifizierung für Fähigkeiten/Kompetenzen, Qualifikationen und Berufe („ESCO“) zur Kenntnis. Nach Auffassung der Kommission kann ein gemeinsames Format für den Austausch von Informationen über Lernergebnisse von Nutzen sein, um die in den verschiedenen Mitgliedstaaten vergebenen Qualifikationen für Interessenträger verständlicher zu machen. Die im Rahmen des Projekts ESCO entwickelte Terminologie kann dies unterstützen.

9. Die Kommission stimmt dem Bundesrat zu, dass die Bestimmung des Begriffs „Kompetenz“ gut etabliert ist, präzisiert aber, dass sie nicht den Begriff „Kompetenz“ durch den Begriff „Verantwortlichkeit/Selbstständigkeit“ aus Anhang I ersetzen möchte. Nach dem Vorschlag soll der Begriff „Kompetenzen“ als Überschrift der dritten Spalte von Anhang II durch „Verantwortlichkeit/Selbstständigkeit“ ersetzt werden, um den in dieser Kategorie enthaltenen Lernergebnisdeskriptoren besser gerecht zu werden. Ziel dieses Vorschlags ist es, die Klarheit der Deskriptoren, die ihrerseits unverändert blieben, zu erhöhen.

10. Die Begriffsbestimmungen für „internationale sektorale Qualifikationen“ und „internationale Qualifikationen“ wurden in den Vorschlag der Kommission aufgenommen, um den Begriff „internationale Qualifikationen“ im Sinne des EQR zu präzisieren. Die Definition für „internationale sektorale Qualifikationen“ wurde von einer Untergruppe der beratenden Gruppe für den EQR im Jahr 2015 erarbeitet. Die Kommission zieht eine Bestimmung des Begriffs „internationale Qualifikationen“ in Betracht, um notwendige nichtsektorale internationale Qualifikationen wie das internationale oder europäische Abitur abzudecken. Einige Mitgliedstaaten haben solche Qualifikationen in ihre nationalen Qualifikationsrahmen aufgenommen.

11. Die Kommission möchte dem Bundesrat versichern, dass die Empfehlungen 11 und 12 darauf abzielen, die Mitgliedstaaten und Interessenträger dabei zu unterstützen, die Zuordnungsprozesse in den Mitgliedstaaten kohärenter zu machen. Die Kommission hat nicht die Absicht, in diesem Bereich einen präskriptiven Ansatz zu verfolgen. Wie im Vorschlag der Kommission erwähnt, werden etwaige Maßnahmen gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern unter Achtung des Subsidiaritätsprinzips getroffen.

12. Die Kommission schlägt vor, die geltenden Zuordnungskriterien, die derzeit als Richtschnur für die Arbeiten der Beratenden Gruppe für den EQR dienen, als Anhang III in den EQR-Vorschlag aufzunehmen, um mehr Transparenz in Bezug auf die Zuordnungskriterien zu schaffen. Der Vorschlag entspricht genau dem Kriterium 3, wie es von der Beratenden Gruppe für den EQR beschlossen wurde und derzeit verwendet wird, und es werden keine Änderungen dieses Kriteriums vorgeschlagen. Der Titel der Kriterien wurde

² SWD(2016) 195 final, Teil 4/4.

geändert, um sich stärker an der derzeitigen Praxis bei der Zuordnung von Qualifikationsrahmen zu orientieren. In diesem Zusammenhang möchte die Kommission darauf hinweisen, dass die nationalen Rahmen und Systeme Niveaus enthalten.

13. Die Kommission regt eine regelmäßige Aktualisierung der Zuordnungen an, damit die Vergleichbarkeit zwischen nationalen Qualifikationsniveaus und den entsprechenden EQR-Niveaus gewährleistet bleibt und sie Änderungen in den nationalen Qualifikationsrahmen widerspiegeln. Überholte Zuordnungsberichte könnten die Relevanz nationaler Rahmen sowie die Relevanz des EQR insgesamt infrage stellen. Die Berichterstattungspflichten hinsichtlich aktualisierter Zuordnungen sollten innerhalb vernünftiger Grenzen bleiben.

14. Nach Auffassung der Kommission ist die Qualitätssicherung für das Vertrauen in Qualifikationen mit EQR-Zuordnung entscheidend. Anhang IV des Vorschlags stützt sich auf Anhang III der Empfehlung von 2008, deren Grundprinzipien vollständig beibehalten wurden. In Anhang IV liegt der Schwerpunkt jedoch auf der Qualitätssicherung von Qualifikationen und nicht auf Qualitätssicherungssystemen im Allgemeinen. Sein Anwendungsbereich ist weiter gefasst, d. h. er bezieht sich auf alle Qualifikationen, denen ein EQR-Niveau zugeordnet ist, um sicherzustellen, dass Qualifikationen von privaten Anbietern und internationale Qualifikationen, die in nationalen Qualifikationsrahmen enthalten sein können, nicht von den Qualitätssicherungsanforderungen ausgenommen sind. Dies könnte sich nachteilig auf die Glaubwürdigkeit der NQR und des EQR als Ganzem auswirken. Ausgenommen sind die im Rahmen der allgemeinen Bildung vergebenen Qualifikationen, da derzeit angesichts der laufenden Diskussionen im Zusammenhang mit „ET 2020“ über die europäischen Qualitätssicherungsgrundsätze für die allgemeine Bildung diskutiert wird.

15. Im derzeitigen Anhang III der EQR-Empfehlung von 2008 heißt es: „Externe Prüforgane oder –stellen, die Qualitätssicherung durchführen, sollten selbst regelmäßig überprüft werden.“ Derzeit sind auf europäischer Ebene keine Informationen darüber verfügbar, welche externen Prüforgane oder –stellen die Qualitätssicherung in den verschiedenen Mitgliedstaaten durchführen und zu welchen Ergebnissen sie bei der regelmäßigen Überprüfung gekommen sind. Der Austausch solcher Informationen könnte die Transparenz der Qualitätssicherung erhöhen und insgesamt zur Glaubwürdigkeit des EQR und der ihm zugeordneten NQR beitragen. Der Vorschlag sieht vor, dass die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den einschlägigen Interessenträgern die Durchführbarkeit der Einrichtung eines solchen Registers prüft. Das bedeutet, dass im Zuge dieser Prüfung alle Merkmale eines potenziellen Registers und die Entscheidung über seine Einrichtung im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten erörtert und vereinbart werden. Dies könnte im Rahmen einer Durchführbarkeitsstudie geschehen, an der die Mitgliedstaaten und ein breites Spektrum einschlägiger Interessenträger mitwirken würden. Im EQR-Vorschlag wird eindeutig festgestellt, dass das neue Register keine Anwendung auf die Hochschulbildung findet. Es sind keine Überschneidungen mit dem Register für Qualitätssicherung in der Hochschulbildung vorgesehen.

16. Die Kommission weiß, dass endgültige Entscheidungen über die Zuordnung zum EQR in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Sie ist jedoch der Ansicht, dass vereinbarte Leitlinien hilfreich sein könnten. In den letzten Jahren ist die Frage der visuellen Identität des EQR auf Antrag der Beratenden Gruppe für den EQR regelmäßig erörtert worden.

17. Die Kommission möchte dem Bundesrat versichern, dass der Vorschlag, „gegebenenfalls über die nach Annahme dieser Empfehlung erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten, und zwar im Kontext der einschlägigen Politikrahmen für die Bereiche Bildung/Berufsbildung und Beschäftigung“, ausschließlich an die Kommission gerichtet ist und dass keine neuen Berichtspflichten zusätzlich zu den bestehenden Verpflichtungen eingeführt werden.