

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 31.1.2017
C(2017) 384 final

Sehr geehrte Frau Bundesratspräsidentin,

Die Kommission nimmt die Stellungnahme des Bundesrates zum Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Rates zur Einführung einer Kompetenzgarantie {COM(2016) 382 final} dankend zur Kenntnis.

Die Kompetenzgarantie ist Teil eines größeren ehrgeizigen Maßnahmenpakets, mit dem ein gemeinsames Bekenntnis zur strategischen Bedeutung von Kompetenzen für die Förderung von Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in Europa abgelegt werden soll. Diese Agenda für neue Kompetenzen wurde im Juni als eine der zentralen Maßnahmen des Kommissionsarbeitsprogramms 2016 angenommen. Der Vorschlag für eine Kompetenzgarantie soll die Lebenschancen gering qualifizierter Erwachsener verbessern, indem ihnen der Zugang zu Weiterbildungspfaden erleichtert wird, dank derer sie ihre Grundkompetenzen verbessern oder eine höhere Qualifikation erwerben können.

Die von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) durchgeführte Studie zu den Kompetenzen Erwachsener (PIAAC) zeigt, dass einer von fünf europäischen Erwachsenen (Altersgruppe 16-65) nur über rudimentäre Lese- und Schreibfertigkeiten verfügt, und dass jeder vierte nur das niedrigste Kompetenzniveau beim Rechnen erreicht und Informations- und Kommunikationstechnologien lediglich für sehr einfache Aufgaben einsetzen kann. Die OECD-Studie zeigt weiterhin, dass das Bildungsniveau eng mit der Beherrschung grundlegender Fertigkeiten verknüpft ist, auch wenn das Kompetenzniveau bei Menschen mit ähnlichen Qualifikationen sehr unterschiedlich sein kann. Was den erreichten Bildungsabschluss angeht, so besitzt etwa ein Viertel der 25- bis 64-jährigen Europäerinnen und Europäer keinen Abschluss der Sekundarstufe-II; in einigen Ländern beträgt diese Zahl gar über 40 % bis hin zu 57 %. Darüber hinaus fallen die Bildungsergebnisse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen unterschiedlich aus: So haben etwa 44 % der in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen keinen Schulabschluss der Sekundarstufe-II; die Wahrscheinlichkeit, dass sie nur über geringe Grundfertigkeiten verfügen, ist damit viel höher als bei Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern.

Ein niedriges Kompetenzniveau hat für den Einzelnen erhebliche Folgen und stellt ein vielschichtiges Problem dar. Personen mit geringen Kompetenzen haben es in der Regel schwerer auf dem Arbeitsmarkt (höhere Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit, langsamere Übergänge aus der Arbeitslosigkeit, niedrigere Löhne usw.) und sind stärker von

*Frau Malu Dreyer
Präsidentin des Bundesrates
Leipziger Straße 3-4
D – 10117 BERLIN*

Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. In den letzten Jahren betraf die überwiegende Mehrheit der Arbeitsplatzverluste die Geringqualifizierten (Verlust von über neun Millionen Arbeitsplätze).

Der Vorschlag, der die Form einer Empfehlung des Rates hat, trägt dem Grundsatz der Subsidiarität vollumfänglich Rechnung und ist - wie aus dem einleitenden Text des Kommissionsvorschlags eindeutig hervorgeht - unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten anzuwenden. Die im Rahmen dieser Initiative behandelten Fragen sind allesamt von Bedeutung für die EU, und ihre Tragweite macht kohärente und koordinierte Maßnahmen erforderlich. In allen Mitgliedstaaten bedarf es Maßnahmen, um die Senkung des Anteils gering qualifizierter Erwachsener politisch stärker in den Fokus zu rücken und die entsprechenden Investitionen zu tätigen. Ein koordiniertes Vorgehen auf EU-Ebene würde Synergien erzeugen und damit die positiven Spillover-Effekte verstärken.

Die Kommission begrüßt es, dass der Bundesrat die mit dem Vorschlag verfolgten Ziele grundsätzlich befürwortet und anerkennt, dass die Mitgliedstaaten ein gemeinsames Interesse daran haben, für ihre Bürgerinnen und Bürger ein hohes Kompetenzniveau zu erreichen.

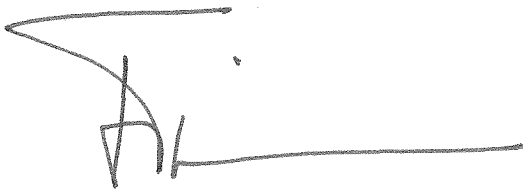
Die Kommission ist bestrebt, die Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung von Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung im Einklang mit ihren nationalen Systemen, Strategien und Rechtsvorschriften zu unterstützen, um lebenslanges Lernen für alle zur Realität werden zu lassen und vor allem den gleichberechtigten Zugang und die optimale Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am öffentlichen Leben und am Arbeitsleben zu fördern.

Was die eher fachlichen Anmerkungen in der Stellungnahme angeht, verweist die Kommission auf den beigefügten Anhang.

Die Bemerkungen in dieser Erwiderung stützen sich auf den ursprünglichen Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung. In diesem Zusammenhang nahm der Rat die Empfehlung am 19. Dezember 2016 an¹.

Die Kommission hofft, dass sie hiermit die vom Bundesrat angesprochenen Punkte klären konnte, und wird auch künftig den politischen Dialog mit Deutschland suchen.

Mit vorzüglicher Hochachtung



*Frans Timmermans
Erster Vizepräsident*



*Marianne Thyssen
Mitglied der Kommission*

¹ Empfehlung des Rates vom 19. Dezember 2016 für Weiterbildungspfade: Neue Möglichkeiten für Erwachsene, ABl. C 484 vom 24. Dezember 2016.

ANHANG

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

Der Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Rates stützt sich auf die in der EU bestehenden bewährten Praktiken; dabei werden nicht nur die Ergebnisse im Bereich des wechselseitigen Lernens und der Zusammenarbeit in der Erwachsenenbildung nach Maßgabe des Strategischen Rahmens „Allgemeine und berufliche Bildung 2020“ („ET 2020“) berücksichtigt, sondern auch jüngste Erkenntnisse wie die Ergebnisse der OECD-Studie PIAAC oder Arbeitsmarktdaten und die Teilnahmequoten von Erwachsenen an Maßnahmen des lebenslangen Lernens, die stark vom Qualifikationsniveau abhängen.

Zum Titel

Mit dem in dem Vorschlag verwendeten Begriff der „Garantie“ soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die entsprechenden Akteure entschlossen sind, Erwachsene, die ihren Platz im System der allgemeinen und beruflichen Bildung nicht gefunden haben, zu unterstützen, indem ihr Lernbedarf ermittelt und ihnen der Zugang zu lebenslangem Lernen ermöglicht wird.

Dazu sei angemerkt, dass sich die Mitgliedstaaten kürzlich auf einen überarbeiteten Wortlaut der Empfehlung verständigt haben, in dem die Notwendigkeit der Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten noch stärker hervorgehoben wird und der Titel der Empfehlung des Rates in „Weiterbildungspfade: Neue Möglichkeiten für Erwachsene“ geändert wurde.

Wie der Bundesrat zu Recht ausführt, geht aus der Begründung und den Erwägungsgründen des Vorschlags eindeutig hervor, dass der Vorschlag nicht zu unmittelbar durchsetzbaren Rechten führt.

Die Kommission ist sich des Ausmaßes des Problems, insbesondere in Ländern, in denen die Zahl der gering qualifizierten Erwachsenen sehr hoch ist, absolut bewusst und nimmt die Herausforderung daher sehr ernst. Sie möchte keinesfalls den Eindruck vermitteln, dass das Problem für die Mitgliedstaaten leicht lösbar sei, sondern möchte auf die sehr gute Arbeit der Mitgliedstaaten verweisen, die sich bereits mit der einen oder anderen Zielgruppe oder dem einen oder anderen Aspekt des Lernangebots befasst haben. Um der Größe der Aufgabe gebührend Rechnung zu tragen, verweist die Kommission daher im Vorschlag immer wieder auf die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten beschließen können, sich im Einklang mit den nationalen Gegebenheiten vorrangig bestimmten Zielgruppen zu widmen.

Zum Thema Motivation ist zu sagen, dass eine Lernbereitschaft des Einzelnen selbstverständlich vorhanden sein muss. Dies wurde in dem Vorschlag ausdrücklich betont. Die Kommission teilt die Auffassung des Bundesrats, dass der Zugang zur Weiterbildung nur den an derartigen Lernprozessen Interessierten eröffnet werden sollte und niemandem aufgezwungen werden kann. Darüber hinaus wurden spezielle Vorgaben zur Förderung der Motivation in den Vorschlag aufgenommen, da sich gezeigt hat, dass die Personen, die allgemeine und berufliche Bildungsmaßnahmen am dringendsten brauchen, auch diejenigen sind, bei denen die Chance, dass sie an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, am geringsten ist. Fast die Hälfte der gering qualifizierten Erwachsenen, die nicht erwerbstätig

sind, sowie diejenigen, die arbeitslos sind oder schlecht bezahlt werden, können sich nicht aus eigenem Antrieb motivieren; sie müssen zur Teilnahme ermuntert werden, bevor ein Lernprozess stattfinden kann.

Niveau 4 des EQR

Mit der Bezugnahme auf Niveau 4 des EQR in dem Vorschlag sollen Qualifikationen unterhalb dieses Niveaus (EQR 1-3) keinesfalls unterlaufen oder abgewertet werden, und es soll auch kein Mindestbildungsniveau auf europäischer Ebene eingeführt werden. Wie in der Begründung des Vorschlags näher ausgeführt wird, liegt die Beschäftigungsquote von Personen, die dieses Niveau nicht erreicht haben, allerdings um 25 Prozentpunkte unter der Beschäftigungsquote von Personen, die dieses Niveau erreicht haben. Die Statistik zeigt, dass die Zahl der Arbeitsplätze für Personen ohne höheren Sekundarschulabschluss stark rückläufig ist. Geringqualifizierte sind somit stärker der Gefahr von prekären Arbeitsverhältnissen ausgesetzt und von sozialer Ausgrenzung bedroht. Diese Fakten sollten die Mitgliedstaaten bei der Konzipierung eigener Maßnahmen sowohl unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit als auch unter dem Aspekt der Gerechtigkeit berücksichtigen.

Darüber hinaus haben sich die Mitgliedstaaten im Rahmen von Europa 2020 und gemäß dem Strategischen Rahmen „Allgemeine und berufliche Bildung 2020“ (ET 2020) auf bestimmte Zielvorgaben bei der Anhebung des Anteils der Erwachsenen an Maßnahmen des lebenslangen Lernens (auf 15 % bis zum Jahr 2020) sowie auf eine Senkung der Quote der vorzeitigen Schulabgänger (d. h. des Anteils der 18- bis 24-Jährigen mit einem Abschluss der Sekundarstufe I oder darunter, die keine weiterführende schulische oder berufliche Bildungsmaßnahme absolvieren) auf unter 10 % verständigt. Von Deutschland selbst wurde demzufolge das Ziel ausgegeben, die Quote der vorzeitigen Schulabgänger auf unter 10 % zu drücken. Die Bezugnahme auf EQR-Stufe 4 im Kommissionsvorschlag entspricht daher dem von den EU-Mitgliedstaaten gemeinsam beschlossenen vorrangigen Ziel, die Zahl der Personen zu erhöhen, die über einen über die Sekundarstufe I hinausgehenden Bildungsabschluss verfügen. Diese Prioritäten und Zielvorgaben wurden in dem gemeinsamen ET-2020-Bericht von Rat und Kommission (2015/C 417/04) bekräftigt, der, soweit es um die Europäische Agenda für die Erwachsenenbildung geht, Verfahren zur Ermittlung und Evaluierung von Kompetenzen von Geringqualifizierten sowie die Eröffnung ausreichender Möglichkeiten für den Erwerb einer anerkannten EQR-Qualifikation über den zweiten Bildungsweg für diejenigen ohne Abschluss auf EQR-Niveau 4 vorsieht.

Im Februar 2016 forderte der Rat die Kommission in seiner Entschließung zur Förderung der sozioökonomischen Entwicklung und Inklusion in der EU durch Bildung: der Beitrag der allgemeinen und beruflichen Bildung zum Europäischen Semester 2016 auf, Vorschläge für eine Anhebung des Bildungsniveaus zu unterbreiten, und kam darin zu dem Schluss, dass ein Schulabschluss der Sekundarstufe II oder eines gleichwertigen Niveaus zunehmend als Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Übergang von der Ausbildung in den Beruf und für den Zugang zur Weiterbildung angesehen wird.

Um den nationalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, haben sich die Mitgliedstaaten darauf verständigt, dass in der Empfehlung auf die EQR-Stufen 3 und 4 Bezug genommen wird.

Lernangebote

Die Kommission überlässt es den Mitgliedstaaten, Lernangebote im Einklang mit ihren nationalen Gepflogenheiten bereitzustellen. So kann Deutschland ein ganzheitliches Lernkonzept anbieten, während andere Mitgliedstaaten modulare Kurse bevorzugen, die für Erwachsene geeignet sind, die Bildung oder Ausbildung mit Beruf und Familienleben vereinbaren müssen und die möglicherweise aus verschiedenen Gründen gezwungen sind, den Lernprozess zu unterbrechen, ihn aber nicht endgültig aufgeben wollen.

Finanzierung

Die Planung für die Verwendung der Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) für den Zeitraum 2014-2020 steht zwar bereits, doch müssen ESF- andere EU-Fördermittel prioritätsbezogen eingesetzt werden und könnten somit auch ohne Neuprogrammierung für die Kompetenzgarantie genutzt werden. Bei mindestens der Hälfte aller operationellen Programme innerhalb der einschlägigen prioritären Themenbereiche wurde von fast allen Mitgliedstaaten die Gruppe der Geringqualifizierten als eine vorrangige Zielgruppe ausgemacht. Die aggregierten Zahlen aus den operationellen Programmen zeigen, dass auch im Rahmen der jetzigen Programmplanung sichtbare Erfolge möglich sind: Rund drei Millionen Personen sind dabei, eine Qualifikation zu erwerben, rund fünf Millionen benachteiligter oder nicht erwerbstätiger Personen erhalten eine Förderung, und rund 4 Millionen Personen profitieren von einem Ausbildungsplatz. Insgesamt sollen über 27 Mrd. EUR in die allgemeine und berufliche Bildung, den Erwerb von Kompetenzen und lebenslanges Lernen fließen, aber auch mit den Mitteln, die für die soziale Inklusion (21 Mrd. EUR) und die Schaffung von nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung (30 Mrd. EUR) vorgesehen sind, könnte die Integration Geringqualifizierter gefördert werden. Die vorgeschlagene Empfehlung kann einen Rahmen für die Durchführung dieser bereits geplanten Aktivitäten abgeben und ihnen neue Impulse verleihen. Die Kommission stünde aber auch etwaigen Änderungswünschen in der Programmplanung positiv gegenüber.

Erasmus+

Die Kommission nimmt den Standpunkt des Bundesrats zu Erasmus+ zur Kenntnis und versichert, dass, wie im Vorschlag ausgeführt, jegliche Finanzierung durch das Programm Erasmus+ in Übereinstimmung mit dessen Rechtsgrundlage erfolgen muss. Da nur wenige Haushaltsmittel für die Erwachsenenbildung zur Verfügung stehen, werden die unternehmensinterne Mobilität und die strategischen Partnerschaften in diesem Bereich bereits über Erasmus+ finanziert. Schon seit mehreren Jahren gilt das Augenmerk im Bereich der Erwachsenenbildung vorrangig der Verbesserung der Chancen von gering qualifizierten Arbeitnehmergruppen; die Kommission schlägt daher vor, die für die Erwachsenenbildung zur Verfügung stehenden Erasmus+-Mittel hierfür einzusetzen.

Beratender Ausschuss für Berufsausbildung

Der Beratende Ausschuss für Berufsbildung ist ein vom EU-Gesetzgeber geschaffenes Organ, das seit 1963 existiert und im Laufe der Jahre nicht nur zu Fragen der beruflichen Bildung konsultiert wurde, sondern auch zu allen Initiativen im Rahmen von ET 2020 und ihren

Vorläuferprogrammen, wobei das Themenspektrum von der schulischen und beruflichen Bildung über die Hochschulbildung bis zur Erwachsenenbildung reicht. Die Kommission hat vorgeschlagen, den Ausschuss aufgrund seiner dreigliedrigen Struktur mit drei Mitgliedern je Mitgliedstaat, nämlich je ein Vertreter jeder Interessengruppe (Staat, Arbeitnehmerorganisationen und Arbeitgeberverbände) als Plattform für den Austausch von Erfahrungen und Maßnahmen zur Höherqualifizierung von gering qualifizierten Erwachsenen zu nutzen. Da der Trend eher hin zur Konsolidierung der bestehenden Initiativen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und weniger zur Einführung neuer Instrumente geht, ist es nur sinnvoll, dass sich der Ausschuss auch weiterhin an der Initiative zur Weiterbildung von Menschen im erwerbsfähigen Alter beteiligt.

Terminologie

Die Kommission nimmt die Beanstandungen des Bundesrates in Bezug auf die verwendete Terminologie und etwaige Übersetzungsprobleme zur Kenntnis und wird gern gemeinsam mit den Übersetzungsdiensten der verschiedenen EU-Institutionen prüfen, wie die zentralen Begriffe („skills“ und „competences“) am besten zu übersetzen sind und künftig eine kohärente Verwendung dieser Begriffe gewährleistet werden kann.

Verbindung zum Europäischen Semester

Die Kommission nimmt die von den Mitgliedstaaten in dem Gemeinsamen Bericht „Allgemeine und berufliche Bildung 2020“ von 2015 vertretene Auffassung zur Kenntnis, dass es für die Effizienz des strategischen Rahmens ET 2020 von entscheidender Bedeutung ist, dass solide analytische Daten vorliegen und die Fortschritte überprüft werden und dass die Straffung und Rationalisierung der Berichterstattung im Rahmen von ET 2020 weiterhin Priorität hat, und hat in ihrer Begründung vorgeschlagen, dass keine neuen Berichterstattungsmechanismen eingeführt werden. Die Berichterstattung über die Umsetzung dieser Empfehlung soll mithilfe bestehender Instrumente, etwa im Rahmen von ET 2020 oder auch des Europäischen Semesters erfolgen. Außerdem sei angemerkt, dass der Qualifikationsaspekt im Rahmen des Europäischen Semesters einen immer größeren Stellenwert einnimmt und in der letztjährigen Runde des Europäischen Semesters stark thematisiert wurde.

Frist für die Vorlage eines Aktionsplans

Der Kommissionsvorschlag gibt einen Termin vor, bis zu dem die Mitgliedstaaten entscheiden sollen, wie sie der Empfehlung des Rates nachkommen wollen. Der Kommission ist klar, dass die Umsetzung dieser Initiative ein langfristiger Prozess ist, bei dem sich greifbare Ergebnisse nicht sofort einstellen werden. Die in dem Vorschlag genannte Frist bezieht sich nicht auf den Zeitpunkt, zu dem bereits konkrete Ergebnisse erwartet werden, sondern auf den Zeitpunkt, bis zu dem die Mitgliedstaaten beschließen sollen, wie sie die Initiative unter Berücksichtigung der besonderen nationalen Gegebenheiten konkretisieren wollen.

Validierung nichtformalen und informellen Lernens

Angesichts der Bedeutung der Validierung von Maßnahmen der Erwachsenenbildung ist es das Ziel des Kommissionsvorschlags, unter Rückgriff auf die Empfehlung des Rates zur

Validierung nichtformalen und informellen Lernens auf den Regelungen aufzubauen, die bereits vorhanden sind oder von den Mitgliedstaaten gerade entsprechend der Ratsempfehlung eingeführt werden. Die Annahme neuer diesbezüglicher Maßnahmen steht daher nicht im Vordergrund. Der Kommissionsvorschlag zur Kompetenzgarantie berührt in keiner Weise Fragen der Anerkennung von Qualifikationen.