

034685/EU XXIII.GP
Eingelangt am 09/04/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 9.4.2008
SEK(2008) 441

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

**EMPFEHLUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS
UND DES RATES**

**zur Einrichtung eines europäischen Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung in der
beruflichen Aus- und Weiterbildung**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

**[SEC(2008) 440
KOM(2008) 179 endgültig]**

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG ZUR EINRICHTUNG EINES EUROPÄISCHEN BEZUGSRAHMENS FÜR DIE QUALITÄTSSICHERUNG IN DER BERUFLICHEN AUS- UND WEITERBILDUNG

Das Ziel der Folgenabschätzung besteht darin, die verschiedenen Möglichkeiten dafür zu untersuchen, eine allgemeine Anwendung des europäischen Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung (im Folgenden „Bezugsrahmen“ genannt) sicherzustellen, und zu ermitteln, welches das geeignete Rechtsinstrument hierfür ist.

Der Bezugsrahmen ist das Ergebnis von Arbeiten, die gemeinsam mit einem breiten Spektrum von Akteuren durchgeführt wurden, die über spezifische Kompetenzen im Bereich der Qualitätssicherung in der Berufsbildung verfügen. Die Zusammenarbeit mit diesen Akteuren erfolgte zunächst im Rahmen des Europäischen Forums zur Qualität in der beruflichen Bildung (2001-2002), gefolgt von der Technischen Arbeitsgruppe zur Qualität in der beruflichen Bildung (2003-2004) und ab 2005 im Rahmen des europäischen Netzes für die Qualitätssicherung in der Berufsbildung (European Network on Quality Assurance in VET, ENQA-VET) (im Folgenden „ENQA-VET“).

Ferner hat die Kommission den Beratenden Ausschuss für die Berufsbildung (BAB) gehört, dem die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner angehören und der den Bezugsrahmen nachdrücklich unterstützte. Auch waren die Generaldirektoren für die Berufsbildung aus den Mitgliedstaaten und die frühere Kopenhagen-Koordinierungsgruppe (Copenhagen Coordination Group, CCG) intensiv an der Vorbereitung der Initiative beteiligt.

Außerdem ist der Vorschlag auf Arbeiten zurückzuführen, die in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Forum zur Qualität in der beruflichen Bildung (2001-2002), danach mit der Technischen Arbeitsgruppe zur Qualität in der beruflichen Bildung (2003-2004) und ab 2005 mit dem europäischen Netz für die Qualitätssicherung in der Berufsbildung („ENQA-VET“) durchgeführt wurden, dem die wichtigsten Stakeholder für Fragen der Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung angehören.

Im Allgemeinen ergaben diese Anhörungen eine breite Unterstützung für den Bezugsrahmen. Er gilt als relevantes Referenzinstrument, das die Mitgliedstaaten dabei unterstützen soll, die kontinuierliche Verbesserung ihrer Berufsbildungssysteme¹ voranzutreiben und zu überwachen und dadurch das Vertrauen zwischen den Ländern zu verstärken.

Der Bezugsrahmen sieht Folgendes vor:

- Einen Qualitätssicherungs- und -verbesserungszyklus, der die Bereiche Planung, Umsetzung, Evaluierung/Bewertung und Überprüfung der Berufsbildung abdeckt und untermauert wird durch gemeinsame Qualitätskriterien, als Richtgrößen zu verstehende Deskriptoren und Indikatoren;

¹ Für die Zwecke dieser Empfehlung gelten die Definitionen im Cedefop-Glossar zur Qualität der Berufsbildung (Arbeitspapier, November 2003), <http://communities.trainingvillage.gr/quality>.

- Überwachungsverfahren, einschließlich einer Kombination von Mechanismen für die interne und externe Evaluierung, die von den Mitgliedstaaten gegebenenfalls näher zu definieren sind, um Folgendes zu ermitteln:
 - (a) Verbindlichkeit der Systeme, Prozesse und Verfahren sowie
 - (b) verbesserungsbedürftige Bereiche;
- den Einsatz von Messinstrumenten, um Erkenntnisse zur Wirksamkeit zu gewinnen.

Die Qualitätskriterien, als Richtgrößen zu verstehenden Deskriptoren und Indikatoren wurden ermittelt auf der Grundlage von Konsensbildung und eines Bottom-up-Ansatzes zur Förderung der Anwendung des Bezugsrahmens.

Im Rahmen der Folgeschätzung werden fünf mögliche Optionen geprüft:

- (1) *Kein Instrument auf europäischer Ebene.* Dies würde bedeuten, dass die Arbeiten anhand der bestehenden Grundsätze des gemeinsamen europäischen Rahmens für die Qualitätssicherung in der Berufsbildung (Common Quality Assurance Framework, CQAF) fortgeführt werden müssen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, dass der CQAF in seiner derzeitigen Form die Mitgliedstaaten nur in begrenztem Maße dazu angeregt hat, seine Anwendung zu propagieren.
- (2) *Eine Mitteilung der Kommission.* Obwohl dieses Instrument ebenso wie eine Empfehlung (Option 3) mehr Gewicht hätte, wären an seiner Annahme weder die Mitgliedstaaten noch das Europäische Parlament beteiligt, und es würde nicht das politische Engagement entstehen, aus dem der Bezugsrahmen seine Glaubwürdigkeit schöpft und das für eine wirksame Umsetzung auf nationaler Ebene erforderlich ist.
- (3) *Eine Empfehlung der Kommission.* Ebenso wie bei Option 2 wären weder die Mitgliedstaaten noch das Europäische Parlament an der Annahme beteiligt, und es würde nicht das für eine wirksame Umsetzung auf nationaler Ebene erforderliche politische Engagement entstehen.
- (4) *Eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates auf Grundlage der Artikel 149 und 150 EG-Vertrag.* Die Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten bliebe gewahrt. Doch würde die Empfehlung als bedeutsames politisches Signal verstanden, das das Engagement der Organe verdeutlicht, auf den Schlussfolgerungen des Rates aus dem Jahr 2004² aufzubauen, die Berufsbildungssysteme und das Berufsbildungsangebot weiterzuentwickeln und zugleich die europaweite Mobilität zu erleichtern. Offensichtlich entspricht eine Empfehlung den Erwartungen der Mitgliedstaaten, der Sozialpartner und der anderen Stakeholder, da ein solches Instrument eine Qualitätsverbesserung in den Berufsbildungssystemen mittels europäischer Zusammenarbeit ermöglicht und seine Anwendung weiterhin freiwillig bleibt. Außerdem würde die Verwendung einer Empfehlung der Praxis entsprechen, die auch für vergleichbare Initiativen angewandt wurde (z. B. Empfehlung 2006/143/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2006 über

² Schlussfolgerungen des Rates zur Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung vom 18. Mai 2004.

die verstärkte europäische Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung in der Hochschulbildung und Empfehlung 2006/961/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur transnationalen Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu Zwecken der allgemeinen und beruflichen Bildung; sowie Europäische Qualitätscharta für Mobilität).

- (5) *Ein Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates auf Grundlage der Artikel 149 und 150 EG-Vertrag.* Dies würde die Annahme von Grundsätzen und Verpflichtungen implizieren, denen zufolge die Mitgliedstaaten ihre Qualitätssysteme mit dem Bezugsrahmen verknüpfen müssten. Ferner müssten harmonisierte Qualitäts-Benchmarks sowie europäische Standards festgelegt werden, und die Mitgliedstaaten wären de facto verpflichtet, diese Standards anzuwenden. Diese Option dürfte kaum Unterstützung finden. Unter den Stakeholdern besteht allgemein Konsens darüber, dass die Anwendung des Bezugsrahmens vollkommen freiwillig sein sollte.

Die Kommission hat sich nach einem Vergleich der Stärken und Schwächen der oben aufgeführten Optionen dafür entschieden, Option 4 vorzuschlagen; dadurch würde es gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und Sozialpartnern möglich, die ermittelten Herausforderungen anzugehen und angemessene Lösungen zu finden. Diese Option, die auch am weitestgehenden den Erwartungen der Mitgliedstaaten und Stakeholder entspricht, wäre die beste Grundlage für eine erfolgreiche Anwendung des Bezugsrahmens und die Erreichung eines echten Zusatznutzens in Form von mehr Wirksamkeit, mehr Kohärenz bei der Qualitätsentwicklung über die Ländergrenzen hinweg und mehr Transparenz bei den Berufsbildungssystemen, wodurch Mobilität und lebenslanges Lernen gefördert würden. Auch würde diese Option mit dem Ansatz übereinstimmen, der für die EQR- und die ECVET-Initiative gewählt wurde.

Eine weitere Frage bei der Folgenabschätzung betrifft die erwartete Auswirkung auf Verwaltungsaufwand und Kosten. Zwar lässt sich angesichts der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten die Auswirkung in absoluten Zahlen nur schwer beurteilen, doch scheinen die Folgen begrenzt und in erster Linie mit organisatorischen Maßnahmen zwischen bestehenden Stellen in Verbindung zu stehen. Auf EU-Ebene dürften nur mit der Überwachung verbundene Kosten anfallen.

Schließlich wird der Erfolg des Bezugsrahmens, was die Erreichung seiner Ziele betrifft, kontinuierlich überwacht und evaluiert werden. Bei einer Annahme durch Parlament und Rat würde der Bezugsrahmen fortlaufend überprüft und als Grundlage für die Weiterentwicklung herangezogen. Die Kommission würde die Anwendung des Bezugsrahmens überwachen und dem Europäischen Parlament und dem Rat drei Jahre nach seiner Genehmigung einen Bericht über die bisherigen Erfahrungen sowie Schlussfolgerungen für die Zukunft vorlegen, was erforderlichenfalls auch eine Überprüfung des Rechtsinstruments mit einschließt. Dieser Bericht soll unter anderem auf den Ergebnissen einer externen Evaluierung basieren.

Qualitätssicherung: Was fällt unter diesen Begriff?

- (1) *Es muss regelmäßig anhand von Fakten kontrolliert und bewertet werden, wie wirksam und effizient die sich herausbildenden Anforderungen von Gesellschaft, Wirtschaft und Einzelpersonen durch die Berufsbildung erfüllt werden.*
- (2) *Qualitätssicherung ist ein Mittel zur Erreichung dieses Ziels. Sie sollte als Instrument für die kontinuierliche Verbesserung der Berufsbildung verstanden werden und auf*

einem Qualitätszyklus beruhen, der geeignete Verbindungen zwischen Planung, Umsetzung, Evaluierung/Bewertung und Überprüfung der Berufsbildung vorsieht. Qualitätssicherung sollte daher die Anwendung eines systematischen Konzepts beinhalten. Ein solches Konzept sollte auch Methoden zur Regelung und Kontrolle der Leistungen der Berufsbildung umfassen, und zur Unterstützung der Überprüfung und Verbesserung der Berufsbildung auf System- und Anbieterebene sollten Indikatoren angewandt werden.

- (3) *Dieser Qualitätssicherungsansatz spiegelt sich in den gemeinsamen Grundsätzen für die Qualitätssicherung in der Hochschul- und Berufsbildung wider, die der Empfehlung zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) als Anhang II beigefügt sind. Auch wird er der Einrichtung des Bezugsrahmens zugrunde gelegt.*

Berufliche Aus- und Weiterbildung trägt wesentlich zur Schaffung einer wissensbasierten Gesellschaft bei, die der Untermauerung der Lissabon-Strategie dient. Dieser Entwicklung, müssen Investitionen in Humanressourcen und die Verbesserung ihrer Qualität zugrunde gelegt werden. Die Halbzeitbewertung der Lissabon-Strategie im Jahr 2005 ergab, dass diese Herausforderungen bisher nicht bewältigt werden.

In der EU gibt es im Bereich der Berufsbildung eine Vielzahl von –Systemen und Bildungsgängen, die unterschiedlichen Zielen gerecht werden. Europa benötigt gemeinsame Bezugspunkte, die die Transparenz, Kohärenz und Übertragbarkeit von Qualifikationen zwischen den zahlreichen Entwicklungsströmen in ganz Europa gewährleisten, wodurch gegenseitiges Vertrauen und Mobilität mit Blick auf lebenslanges Lernen ohne jegliche Grenzen gefördert wird. Dies sollte jedoch ohne eine Beeinträchtigung der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Berufsbildungssysteme verwirklicht werden.

Hauptziele und Zusatznutzen des Bezugsrahmens sollen dazu beitragen:

- die Wirksamkeit der Berufsbildung unter Berücksichtigung eines breiten Spektrums von Anforderungen zu steigern und zugleich über die verschiedenen Umsetzungsebenen eine allgemeine Kohärenz aufrechtzuerhalten;
- über Landesgrenzen hinweg die Transparenz und die Kohärenz von Entwicklungen zu verbessern, wodurch das gegenseitige Vertrauen und die Mobilität von Lernenden und Arbeitnehmern mit Blick auf lebenslanges Lernen gefördert werden.

Darüber hinaus wird der Bezugsrahmen eine integrative und nachhaltige Zusammenarbeit zwischen den relevanten Stakeholdern bei der Förderung der Qualitätsverbesserung auf allen Ebenen verstärken.

Die Entwicklung des Bezugsrahmens ist integrierender Bestandteil des Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ und des „Kopenhagen-Prozesses“. Sie stützt sich auf die seit 2002 bei dieser einschlägigen europäischen Zusammenarbeit erzielten Ergebnisse, insbesondere auf den gemeinsamen europäischen Rahmen für die Qualitätssicherung in der Berufsbildung (Common Quality Assurance Framework, CQAF)³, der ausgehend von

³ Das Konzept des CQAF wurde in den Schlussfolgerungen des Rates zur Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung vom 18. Mai 2004 gebilligt.

bisherigen Erfahrungen in den Mitgliedstaaten und anderen Teilnehmerländern entwickelt wurde.

Der Bezugsrahmen gehört zu einer Reihe von Maßnahmen, mit denen die fortlaufende Verbesserung der Qualität und des Managements in der Berufsbildung unterstützt werden soll. Zu diesen Maßnahmen zählen der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (EQR)⁴, das europäische Leistungspunktesystem für die Berufsbildung (European Credit System for VET, ECVET)⁵ und die gemeinsamen europäischen Grundsätze für die Ermittlung und Validierung von nicht formalen und informellen Lernprozessen⁶.

Die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten werden durch den Rahmen voll berücksichtigt. Er soll zu Folgendem anregen:

- Schaffung umfassenderer und kohärenterer Systeme zur Sicherung und Verbesserung der Qualität in den beteiligten Ländern, um der Berufsbildung zu mehr Wirksamkeit zu verhelfen und damit den Status der Berufsbildung in der Europäischen Union aufzuwerten;
- Verbesserung der Transparenz der Systeme zur Sicherung und Verbesserung der Qualität sowie der in der Berufsbildung angewandten Konzepte, um das gegenseitige Vertrauen zu stärken und die Mobilität zu erleichtern;
- Zusammenarbeit und wechselseitiges Lernen, um auf allen Ebenen die Einbindung der Stakeholder in eine Kultur der Qualitätsverbesserung und Rechenschaftspflicht zu fördern.

Bei dem Bezugsrahmen sollte es sich um ein flexibles Instrument handeln, das anhand praktischer Erfahrungen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene weiterentwickelt werden kann. Das Konzept des CQAF wurde vom Rat befürwortet.

Die Anwendung des Bezugsrahmens ist freiwillig. Seine Hauptnutzer werden Behörden und andere für die Qualitätssicherung und -verbesserung zuständige Stellen sein.

Grundlage des vorgeschlagenen Bezugsrahmens sind die Artikel 149 und 150 EG-Vertrag. Sie besagen, dass die Gemeinschaft die Tätigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung unterstützt, und verweisen ausdrücklich darauf, dass „die Gemeinschaft ... zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung (beiträgt)“ und dass „die Tätigkeit der Gemeinschaft“ unter anderem die „Verbesserung der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung“ zum Ziel hat. Ferner heißt es im Vertrag, dass die Tätigkeit der Gemeinschaft auch einen Beitrag zu einer qualitativ hoch stehenden allgemeinen und beruflichen Bildung leistet⁷.

⁴ Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen, soll demnächst veröffentlicht werden.

⁵ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. „Das europäische Leistungspunktesystem für die Berufsbildung (ECVET): Ein europäisches System für die Übertragung, Akkumulierung und Anerkennung von Lernleistungen im Bereich der Berufsbildung“, SEK(2006) 1431 vom 31. Oktober 2006.

⁶ Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten über gemeinsame europäische Grundsätze für die Ermittlung und Validierung von nicht formalen und informellen Lernprozessen, Dok. 9175/04 EDUC 101 SOC 220 vom 18. Mai 2004.

⁷ Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe q.