



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.1.2014
COM(2014) 30 final

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

**über die Umsetzung der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom
18. Juni 2009 zur Einrichtung eines europäischen Bezugsrahmens für die
Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung**

(Text von Bedeutung für den EWR)

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 zur Einrichtung eines europäischen Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung

(Text von Bedeutung für den EWR)

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Vorbemerkung.....	2
2.	Erfolge bei der Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung	4
2.1.	Qualitätssicherungsmechanismen auf Ebene der Berufsbildungssysteme.....	4
2.2.	Qualitätssicherungsmechanismen auf Ebene der Berufsbildungsanbieter.....	6
3.	Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt	8
3.1.	Der Beitrag von EQAVET zur Transparenz in der Berufsbildung	8
3.2.	Steuerung.....	9
4.	Schlussfolgerungen und nächste Schritte.....	10
4.1.	Abschließende Bewertung	10
4.2.	Die Vollendung von EQAVET	11
4.3.	EQAVET – und darüber hinaus	13

1. VORBEMERKUNG

Zur Bewältigung der Wirtschaftskrise ist Europa auf intelligentes Wachstum angewiesen¹; dies erfordert besser ausgebildete Menschen. Wie die Prognosen des Cedefop belegen, werden gering Qualifizierte künftig immer seltener benötigt, die Nachfrage nach höheren Qualifikationen dagegen wird zunehmen. Am stärksten wird sich die Nachfrage nach Arbeitskräften mit mittleren Qualifikationen entwickeln².

Eine Reihe aktueller Strategiepapiere der Kommission macht deutlich, dass der Berufsbildung in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle zukommt. Zwar gilt der Berufsbildung schon länger das besondere Augenmerk der Politik, die Herausforderungen sind jedoch noch immer beträchtlich: Steigerung der Attraktivität beruflicher Bildung, umfassendere Einbindung des Lernens am Arbeitsplatz, bessere Anpassung an den Arbeitsmarkt, Entwicklung verbesserter Bildungs- und Berufsberatungsangebote, Bereitstellung von Angeboten zur beruflichen Weiterbildung von Lehrkräften und Ausbildern sowie Verbesserung der Anerkennung und der Transparenz von Lernergebnissen der beruflichen Bildung zwischen verschiedenen Ländern ebenso wie zwischen den unterschiedlichen Bildungswegen.

Zur Bewältigung dieser Herausforderungen spielt die Qualitätssicherung eine wichtige Rolle, insbesondere bei der Überwindung von Missverhältnissen zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage und der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen, um die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Exzellenz in der Berufsbildung zu fördern, das die gegenseitige Anerkennung von in verschiedenen Ländern erworbenen Lernergebnissen erleichtert und damit zur Verbesserung der Mobilität beiträgt sowie eine bessere Reaktion auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen ermöglicht.

Dies ist der erste Bericht über die Fortschritte, die in der Europäischen Union bei der Qualitätssicherung in der Berufsbildung seit der Annahme der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 zur Einrichtung eines europäischen Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung³ (nachstehend „EQAVET-Empfehlung“) erzielt wurden. Der Bericht bietet eine Zusammenfassung der bislang gewonnenen Erfahrungen und präsentiert die Vorschläge der Kommission für das weitere Vorgehen.

Die EQAVET-Empfehlung schafft ein Referenzinstrument, das die Mitgliedstaaten dabei unterstützen soll, die kontinuierliche Verbesserung ihrer Berufsbildungssysteme zu fördern und zu beobachten. Der Bezugsrahmen sollte dazu beitragen, die Qualität der Berufsbildung zu steigern und zwischen den Mitgliedstaaten die Transparenz und Kohärenz der Berufsbildungspolitik zu verbessern und somit das gegenseitige Vertrauen, die Mobilität der Arbeitnehmer und Lernenden sowie das lebenslange Lernen fördern.

Der Bezugsrahmen umfasst einen Zyklus, der vier Phasen vorsieht (Planung, Umsetzung, Evaluierung und Überprüfung), jeweils unterstützt durch Qualitätskriterien und als Richtgrößen zu verstehende Deskriptoren⁴, welche auf Ebene des Berufsbildungssystems, auf

¹ Mitteilung der Kommission, *Eine stärkere europäische Industrie bringt Wachstum und wirtschaftliche Erholung*, COM(2012) 582 final vom 10.10.2012.

² Cedefop, *Wege zur wirtschaftlichen Erholung: drei Kompetenz- und Arbeitsmarktszenarien für 2025*, Juni 2013.

³ ABl. C 155 vom 8.07.2009, S. 1.

⁴ Für die Planungsphase beispielsweise werden auf Systemebene als Deskriptoren wichtige Eckwerte aufgeführt, wie etwa, dass die Ziele für die Berufsbildung in Abstimmung mit den Stakeholdern für die

Anbieterebene sowie auf Ebene der Zuerkennung von Qualifikationen verwendet werden sollten. Der Bezugsrahmen sollte auf einem systemabhängigen Qualitätskonzept basieren, mit einem Schwerpunkt auf der Qualitätsüberwachung und -verbesserung, wobei auf Messungen und qualitative Analysen gestützte interne und externe Evaluierungen, Überprüfungen und Verbesserungsverfahren zum Einsatz kommen sollten.

Der Bezugsrahmen sollte als ein „Werkzeugkasten“ betrachtet werden, aus dem die verschiedenen Anwender die Komponenten auswählen können, die ihnen am relevantesten für die Anforderungen ihrer jeweiligen Systeme erscheinen. Die zur Bestimmung der qualitativen Verbesserung beruflicher Bildung vorgeschlagenen Indikatoren fußen auf Angaben z. B. zu den Investitionen in die Aus- bzw. Weiterbildung von Lehrkräften und Ausbildern, zur Teilnahmequote und zur Abschlussquote bei Berufsbildungsgängen, zur Vermittlungsquote für Absolventen von Berufsbildungsgängen, zur Nutzung der erworbenen Kenntnisse am Arbeitsplatz, zur Erwerbslosenquote, zur Prävalenz besonders schutzbedürftiger Gruppen, zu den Mechanismen zur Ermittlung der Berufsbildungsbedürfnisse auf dem Arbeitsmarkt sowie zu den Programmen zur Verbesserung des Zugangs zur Berufsbildung.

In der Empfehlung wurden die Mitgliedstaaten aufgerufen, ein nationales Konzept zur Verbesserung der Qualitätssicherungssysteme auf nationaler Ebene zu entwickeln, eine nationale Referenzstelle für die Qualitätssicherung zu bestimmen und sich an dem europäischen Netzwerk (EQAVET-Netzwerk) zu beteiligen.

2. ERFOLGE BEI DER QUALITÄTSSICHERUNG IN DER BERUFLICHEN AUS- UND WEITERBILDUNG

2.1. Qualitätssicherungsmechanismen auf Ebene der Berufsbildungssysteme

Voraussetzung für Exzellenz in der Berufsbildung auf Systemebene ist eine Strategie zur permanenten Entwicklung der Kompetenzen, die auf hochwertige Lernergebnisse, Mobilität sowie gegenseitige Anerkennung und Durchlässigkeit abzielt und sich auf evidenzbasierte politische Maßnahmen zur Verbesserung von Wirksamkeit und Effizienz des Systems stützt; weitere Voraussetzungen sind die Zusammenarbeit aller Akteure und die gemeinsame Finanzierung sowie die Einbindung der beruflichen Bildung in das Bildungssystem insgesamt⁵.

Die Ergebnisse der Erhebung des EQAVET-Sekretariats⁶ und der externen Evaluierung⁷ zeigen, dass mehr als 20 Länder ihre Qualitätssicherungskonzepte konsolidiert haben und dass EQAVET unmittelbar beteiligt war an der Gestaltung der nationalen Systeme in 14 Ländern (in BG, CZ, EL, HU, HR, MT, RO, FYROM sowie in BE FR, ES, IT, LV, LT, SI, wo die Reformen noch laufen). Die meisten Konzepte beziehen sowohl die berufliche Erstausbildung⁸ als auch die berufliche Weiterbildung⁹ ein sowie das zumeist öffentlich

mittel- und langfristige Perspektive definiert sind, dass Zielvorgaben aufgestellt und Indikatoren zu deren Überwachung bestimmt werden und dass die Bedürfnisse auf dem Gebiet der Berufsbildung ermittelt werden.

⁵ Commission Staff Working Document, SWD(2012) 375 vom 20.11.2012, S. 38.

⁶ EQAVET, *Supporting the implementation of the European quality assurance reference framework: Results of the EQAVET Secretariat Survey*, 2012, S. 20. Zu finden in der Website des EQAVET-Sekretariats, <http://www.eqavet.eu/gns/what-we-do/annual-forum.aspx>

⁷ ICF GHK, *Evaluation of implementation of EQAVET Final report*, (nachstehend „externe Evaluierung“), 2013, S. 51.

⁸ „Bezeichnet die berufliche Bildung, die der Einzelne im Rahmen des Erstausbildungssystems – in der Regel vor dem Übergang ins Erwerbsleben – erwirbt“, in Anlehnung an Cedefop, *Terminology of European education and training policy*, mehrsprachiges Glossar (EN, ES, DE, FR, IT, PT), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2008, S. 100.

finanzierte institutionelle Angebot. Einige Länder wiesen bereits Konzepte auf, die mit dem EQAVET-Rahmen vereinbar waren und daher kaum größerer Veränderungen bedurften.

Die meisten einzelstaatlichen Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in der EU stützen sich heute auf Qualitätsstandards für Berufsbildungsanbieter¹⁰, die im Wesentlichen als zu erfüllende Vorbedingung für die Finanzierung und Akkreditierung fungieren und/oder gesetzlich geregelten Vorgaben entsprechen.

Zur Verbesserung von Wirksamkeit und Effizienz ihrer jeweiligen Systeme erheben fast alle Mitgliedstaaten einschlägige Daten und haben zu diesem Zweck geeignete Methoden der Datensammlung erarbeitet, beispielsweise in Form von Fragebögen und Indikatoren/Messgrößen. Das bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass die Prozesse regelmäßig überprüft und Aktionspläne für Veränderungen aufgestellt werden; die Erhebung zeigt, dass nur in rund einem Drittel der Länder immer regelmäßige Überprüfungen durchgeführt und Aktionspläne aufgestellt werden. In den meisten Fällen veröffentlichen die Mitgliedstaaten Informationen über die Ergebnisse der verfügbaren Evaluierungen¹¹.

Beim Einsatz von Indikatoren zeigen sich in den einzelnen Ländern deutliche Unterschiede. Während manche Indikatoren offenbar in den meisten Mitgliedstaaten verwendet werden (beispielsweise die Teilnahme- und die Abschlussquote bei Berufsbildungsgängen), kommen andere wichtige ergebnisorientierte Indikatoren – wie die „Nutzung der Kenntnisse am Arbeitsplatz“ oder der „Anteil der Absolventen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt nach Abschluss des Berufsbildungsgangs erwerbstätig sind“ – seltener zum Einsatz, obwohl sie wichtige Hinweise darüber liefern könnten, wie eine bessere Abstimmung auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes zu bewerkstelligen ist. In der Regel sind dies auch die Indikatoren, für die es am schwierigsten ist, Daten abzurufen.

Laut einer kürzlich durchgeführten Erhebung bei den nationalen EQAVET-Referenzstellen würden 75 % dieser Stellen eine verstärkte europäische Zusammenarbeit im Hinblick auf die Erarbeitung von Benchmark-Bedingungen unter Verwendung eines oder mehrerer EQAVET-Indikatoren als nützlich betrachten¹².

Die Erhebung ergab auch, dass als Richtgrößen zu verstehende EQAVET-Indikatoren im Rahmen von 22 Systemen der beruflichen Erstausbildung im Qualitätsmanagement eingesetzt werden. Die externe Evaluierung verweist auf die Schwierigkeit eines Vergleichs von nationalen Qualitätssicherungsmaßnahmen und EQAVET-Deskriptoren, da diese Deskriptoren sehr allgemein gehalten sind und sich häufig auf Aspekte beziehen, die durch konkrete Qualitätssicherungsmaßnahmen nicht erfasst werden, sondern primär ein Charakteristikum von berufsbildungspolitischen Maßnahmen und von Konzepten zur Politikgestaltung sind.¹³ Diese allgemeine Herangehensweise fördert auch die Abkehr vom Konzept des „Werkzeugkastens“ und die Hinwendung zu einer Kultur der Qualitätsverbesserung.

Ein qualitativ hochwertiges Berufsbildungssystem erleichtert auch die permanente Entwicklung der Kompetenzen, die Mobilität sowie die Durchlässigkeit zwischen Berufsbildung und Hochschulbildung. Rund die Hälfte der Länder bekundet, dass die Qualitätssicherung im Rahmen ihrer jeweiligen Berufsbildungssysteme durch verschiedene Mechanismen den Zugang zur Hochschulbildung fördert: qualitätsgesicherte berufliche

⁹ „Jede Form von Bildung und Ausbildung, die nach Abschluss der Erstausbildung – oder nach dem Eintritt ins Berufsleben – absolviert wird [...], Cedefop, Ibid., S. 51.

¹⁰ EQAVET, Secretariat Survey, op. cit., S. 29.

¹¹ Ibid., S. 68: BE nl, BG, DK, DE, EE, IE, ES, LV, LT, NL, AT, PL, RO, SK, FI, SE, UK, HR.

¹² EQAVET, Secretariat Survey, op. cit., Kapitel 5.

¹³ Externe Evaluierung, op. cit., S. 32.

Qualifikationen werden entweder als reguläre Zugangsqualifikation zur Hochschulbildung anerkannt (z.B. in IE, NL) oder sie haben den Status einer allgemeinbildenden und berufsbildenden Doppelqualifikation (z.B. in PT). Dies deutet jedoch auch darauf hin, dass Durchlässigkeit in vielen Ländern noch immer nicht mehr ist als eine Zielvorstellung, und dass noch erhebliche Anstrengungen nötig sind, um dieses Ziel zu praktisch zu verwirklichen.

Im weitaus größten Teil der Länder wurden Mechanismen und Verfahren zur Ermittlung des Ausbildungsbedarfs in der beruflichen Erstausbildung eingeführt, und in den meisten dieser Länder gibt es entsprechende Mechanismen auch für die berufliche Weiterbildung¹⁴. Es bedarf jedoch einer eingehenden Analyse zur Beurteilung der Effizienz derartiger Systeme, ihrer Synergien mit dem EU-Kompetenzpanorama (EUSP)¹⁵ sowie der Frage, ob die Akteure aus der Berufswelt (insbesondere Berufsverbände und Unternehmen) gezielt und in kooperativer Art und Weise einbezogen werden¹⁶, da dies für die Konzeption hochwertiger lernergebnisbasierter Qualifikationen, die den Erfordernissen des Arbeitsmarktes entsprechen, erwiesenermaßen entscheidend ist.

2.2. Qualitätssicherungsmechanismen auf Ebene der Berufsbildungsanbieter

Qualitativ hochwertige Lernförderung, Lehrkräfte und Ausbilder sowie eine effiziente Führung durch einen kompetenten Schulleiter sind wesentliche Faktoren für die Vermittlung exzellenter beruflicher Bildung durch die Berufsbildungsanbieter, deren Qualität sich aber durch strategische Verknüpfungen und eine Vernetzung mit allen wirtschaftlichen Akteuren auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene noch steigern lässt¹⁷.

Die meisten Länder verfügen über – oder erarbeiten derzeit – einen gemeinsamen Qualitätssicherungsrahmen für Berufsbildungsanbieter, der mit dem europäischen Bezugsrahmen für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung vereinbar wäre. In nahezu allen Ländern ist eine externe Evaluierung der Berufsbildungsanbieter gesetzlich vorgeschrieben, und in 22 Ländern¹⁸ sind die Berufsbildungsanbieter verpflichtet, interne Qualitätssicherungsmechanismen anzuwenden; in weiteren sechs Ländern (BE FR, BG, FR, IT, LT, SK) geschieht dies auf freiwilliger Basis, wird jedoch gefördert.

Am häufigsten erfolgt die externe Überprüfung in Form von Inspektionen. Durchgeführt werden diese in der Regel von Schulinspektionsstellen, die sowohl für die berufliche Erstausbildung als auch für das allgemeinbildende Unterrichtsangebot zuständig sind. Es kommen auch andere Formen der externen Evaluierung zur Anwendung, aber dies vor allem im Bereich der beruflichen Weiterbildung; in der beruflichen Erstausbildung finden sie sich weitaus seltener. In Deutschland beispielsweise sind die Anbieter in einigen Bundesländern verpflichtet, Qualitätsmanagementsysteme wie Q2E, EFQM, QZS oder ISO 9001 zu nutzen. In Malta sind die Anbieter verpflichtet, sich einer Qualitätsprüfung durch externe Sachverständige zu unterziehen. In manchen Ländern sind spezielle Behörden für die Qualitätssicherung oder die Evaluierung zuständig, wie beispielsweise die Agentur für Qualitätssicherung in der allgemeinen und beruflichen Bildung (Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming, AKOV) in der flämischen Gemeinschaft Belgiens, die für das gesamte allgemeine und berufliche Bildungsangebot zuständig ist, die

¹⁴ EQAVET, Secretariat Survey, op. cit., S. 61 und S. 72.

¹⁵ Vgl. <http://euskillspanorama.ec.europa.eu/>.

¹⁶ Die berufliche Weiterbildung und die Erwachsenenbildung waren auch Gegenstand verschiedener RP7-Forschungsprojekte, vgl. „*Adult and continuing education in Europe. Using public policy to secure a growth in skills*“, Europäische Kommission 2013.

¹⁷ SWD(2012) 375, op. cit., S. 38.

¹⁸ AT, BE nl, CY, CZ, DK, EE, FI, HU, IE, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI, UK, HR, IC und FYROM, EQAVET Secretariat Survey, op. cit., S. 24.

Hochschulbildung ausgenommen, das für das gesamte dänische Bildungssystem zuständige Dänische Evaluierungsinstitut (Danmarks Evalueringsinstitut, EVA) sowie das staatliche Institut für die Evaluierung der allgemeinen und beruflichen Bildung (Instituto Nacional de Evaluación Educativa, INEE) in Spanien.

In vielen Ländern sind die Berufsbildungsanbieter gesetzlich verpflichtet, ihre Tätigkeit sowie die Qualität und Wirksamkeit ihres Ausbildungsangebots einer systematischen Evaluierung zu unterziehen. In BG, HR, CZ, DK, EE, HU, RO, SI und SK zählen dazu auch obligatorische Selbstbewertungsberichte sowie Verbesserungspläne, auf die sich eine externe Evaluierung stützen kann. In Österreich sind Selbstbewertungsverfahren zwar nicht obligatorisch, werden aber trotzdem von Berufsbildungsanbietern im Erstausbildungsbereich weithin genutzt.

Ein zentrales Anliegen der Selbstbewertung auf Anbieterebene ist die Entwicklung einer Qualitätskultur in den allgemeinen und beruflichen Bildungseinrichtungen. Positive Effekte zeigen sich auch im Hinblick auf die Verantwortlichkeit und Steuerung von Berufsbildungsanbietern; diesen wird die Verantwortung dafür übertragen, dass die bereitgestellten Bildungsangebote qualitativ hochwertige Ergebnisse erbringen. Da sich jeder Berufsbildungsanbieter in einem anderen Umfeld bewegt, befähigt die Selbstbewertung die einzelne Organisation dazu, Rahmenstrukturen und ein Bündel von Maßnahmen zu entwickeln, die dem jeweiligen Umfeld und den jeweiligen Gegebenheiten Rechnung tragen.

Im Bereich der internen Überprüfung gibt es in den Mitgliedstaaten ein breites Spektrum unterschiedlicher Konzepte. In manchen Ländern sind die Berufsbildungsanbieter verpflichtet, sich bei der internen Überprüfung auf ganz bestimmte Tätigkeitsbereiche zu konzentrieren. In anderen Ländern wiederum gibt es keinerlei Vorgaben dazu, in welcher Form die Qualitätssicherung erfolgen sollte; in einer Reihe von Ländern wurden Leitfäden, Methoden oder Internetangebote erarbeitet, die diesen Prozess unterstützen sollen¹⁹. Und in einigen Ländern wurden Peer-Review- bzw. Peer-Learning-Aktivitäten zwischen den Berufsbildungsanbietern initiiert, in den meisten Fällen gestützt auf eine im Rahmen eines Leonardo-da-Vinci-Projekts entwickelten europäischen Methodik²⁰.

Im Allgemeinen nutzen die Berufsbildungsanbieter die Deskriptoren tendenziell in geringerem Maß, als das auf Systemebene der Fall ist²¹. Berufsbildungsanbieter durchlaufen häufig ein Akkreditierungs-²² und ein externes oder internes Prüfverfahren, aber der EQAVET-Zyklus kommt dabei in der Regel eher selten zum Einsatz. Das zeigt, dass es, wenn es darum geht, die Ebene der Berufsbildungsanbieter insbesondere durch Multiplikatoren zu erreichen, Verbesserungen nach wie vor möglich sind. In diesem Zusammenhang könnten die EQAVET-Projekte Beispiele für bewährte Verfahrensweisen liefern. Als Ergebnis des maltesischen Projekt QA-VET beispielsweise stehen beruflichen Bildungseinrichtungen nun Leitlinien für die Anwendung der Indikatoren zur Verfügung; ein niederländisches Projekt entwickelte in Zusammenarbeit mit Berufsbildungsanbietern einen Bottom-up-Ansatz für die Qualitätssicherung und förderte eine Kultur der Qualität²³.

Der Teilbereich „Lernen am Arbeitsplatz“ stellt für die Qualitätssicherung eine große Herausforderung dar. Oft ist die Ausbildung der Ausbilder nicht gewährleistet, und häufig gibt es einen nur mangelhaften Überblick über das einschlägige Angebot.

¹⁹ Externe Evaluierung, op. cit., S. 25.

²⁰ <http://www.peer-review-education.net/>

²¹ EQAVET, Secretariat Survey, op. cit., S. 104.

²² Im vorliegenden Dokument bezieht sich der Terminus „Akkreditierung“ auf die Akkreditierung im Bildungsbereich, nicht auf die Akkreditierung im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 765/2008.

²³ Vgl. <http://eqavetprojects.eu/>.

Die EQAVET-Kriterien, -Deskriptoren und -Indikatoren bieten keine spezielle Anleitung für die Sicherung der Qualität des Lernens am Arbeitsplatz. Diesem relativen Mangel begegnete man auf politischer Ebene mit dem Brügge-Kommuniqué, das den teilnehmenden Länder nahelegt, bis 2015 einen gemeinsamen Qualitätssicherungsrahmen für Berufsbildungsanbieter zu erarbeiten, der auch für begleitende Berufspraktika gilt und mit dem EQAVET-Rahmen vereinbar ist²⁴. Das EQAVET-Netzwerk hat eine Arbeitsgruppe eingerichtet und erarbeitet derzeit einschlägige Leitlinien.

3. HERAUSFORDERUNGEN, DIE ES ZU BEWÄLTIGEN GILT

Die EQAVET-Erhebung und die externe Evaluierung zeigen, dass einige Komponenten von EQAVET bereits integraler Bestandteil der Qualitätssicherungskulturen in den Mitgliedstaaten sind. Im Hinblick auf ein gemeinsames Verständnis, das die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen und umfassendere Mobilität deutlich erleichtern würde, bleibt jedoch noch viel zu tun.

3.1. Der Beitrag von EQAVET zur Transparenz in der Berufsbildung

Das Potenzial von EQAVET zur Verwirklichung von mehr Transparenz – durch Förderung des gegenseitigen Vertrauens, der länderübergreifenden Mobilität und des lebenslangen Lernens – ist noch nicht voll ausgeschöpft; Beleg dafür sind die nur begrenzten Synergien mit den speziell zur Förderung der Transparenz bei Qualifikationen und Kompetenzen geschaffenen europäischen Instrumenten – dem Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR)²⁵, dem Europäischen Leistungspunktesystem für die Berufsbildung (ECVET)²⁶ und dem Europass-Rahmen²⁷ –, welche die Ergebnisse des Lernprozesses in den Mittelpunkt stellen, d. h. das, was der Einzelne weiß und zu tun in der Lage ist. Das wesentliche Kriterium bei der Entscheidung über die Qualität eines Lernangebots ist also die Qualität der Ergebnisse, und diesen Aspekt lässt EQAVET weitgehend unberücksichtigt, denn die Qualitätssicherung bei der Gestaltung, Bewertung und Zertifizierung von Qualifikationen wird nicht besonders berücksichtigt, obwohl die Empfehlung vorsieht, dass der Bezugsrahmen auch auf Ebene der Zuerkennung von Qualifikationen zum Einsatz kommen sollte. Dies zeigt die Notwendigkeit einer engeren Verzahnung mit den Qualifikationsrahmen auf nationaler und europäischer Ebene.

Maßnahmen zur Förderung der gegenseitigen Anerkennung gibt es sowohl im Bereich der Berufsbildung (internationale Zertifizierungen für einige Berufe) als auch im Bereich der Hochschulbildung (ENIC/NARIC-Netzwerke). Ganz offensichtlich stecken diese Maßnahmen jedoch noch in den Kinderschuhen. Des Weiteren könnte man auf eine engere Verknüpfung von EQAVET und ECVET hinarbeiten. Denn schließlich bestand ein Ziel von EQAVET ja ursprünglich darin, bei der Errichtung des ECVET-Systems Hilfestellung zu leisten. Aber nur wenige Länder haben ein Leistungspunktesystem für die Berufsbildung eingerichtet (FI, IE, UK, EE, SE, SL sowie LU, IT für die berufliche Erstausbildung)²⁸, und das ECVET-System befindet sich in den meisten Ländern noch immer im Entwicklungsstadium²⁹.

²⁴ Vgl. Kommuniqué von Brügge zu einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung, 7.12.2010, strategisches Ziel 2b.

²⁵ Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008, ABl. 2008/C 111/01 vom 6.5.2008.

²⁶ Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009, ABl. 2009/C 155/02 vom 8.7.2009.

²⁷ Entscheidung 2241/2004/EG, ABl. L390/6 vom 31.12.2004.

²⁸ EQAVET, Serban Iosifescu, *Quality assurance procedures in the processes of certification, curricula setting, accreditation and training of trainers in European VET systems*, 2011.

²⁹ Cedefop, *Trends in VET policy in Europe 2010-12*, 2012, S. 59.

Von zentraler Bedeutung ist auch die Frage der Mobilität zwischen den verschiedenen Teilbereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung. Die Durchlässigkeit in Richtung Hochschulbildung ist ein entscheidender Faktor für die Attraktivität der Berufsbildung sowie im Hinblick auf die angestrebte Exzellenz beruflicher Bildung. Der aktuelle Stand der Dinge zeigt, dass hier noch viel getan werden kann. Die europäischen Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum (ESG)³⁰ fußen auf gemeinsamen Grundsätzen, lassen aber unterschiedliche operative Ansätze zu und erfordern nur ein geringes Maß an Koordination zwischen den Instrumenten. Nichtsdestotrotz haben sich, verbunden mit der Organisationen einer Reihe gemeinsamer Veranstaltungen, der Dialog und die Zusammenarbeit in letzter Zeit intensiviert. Im Anhang 3 zur EQR-Empfehlung werden gemeinsame Grundsätze für die Qualitätssicherung in der Hochschul- und in der Berufsbildung vorgeschlagen, allerdings ohne eine explizite Bezugnahme auf die ESG-Standards und -Leitlinien oder auf EQAVET³¹.

Die europäische Arbeitsgruppe zur Qualität in der Erwachsenenbildung (und damit auch in der beruflichen Weiterbildung) schlägt eine entsprechende Weiterentwicklung des EQAVET-Modells vor, wobei auch die Qualität der Lernergebnisse stärker im Mittelpunkt stehen könnte; längerfristiges Ziel dabei wäre ein übergreifendes Qualitätssicherungskonzept für das lebenslange Lernen³².

3.2. Steuerung

Die EQAVET-Empfehlung sieht zwar die Einbindung aller Stakeholder über den gesamten Qualitätssicherungszyklus hinweg vor, die Steuerung auf europäischer Ebene scheint aber vor allem in den Händen von Vertretern aus dem Bereich der beruflichen Erstausbildung zu liegen. Beziiglich der Steuerung auf nationaler Ebene macht die Erhebung des EQAVET-Sekretariats die Notwendigkeit deutlich, bestimmte Stakeholder-Gruppen umfassender und nachhaltiger einzubinden, insbesondere die Lernenden, den Hochschulbereich, die Arbeitgeber und andere Arbeitsmarkakteure sowie regionale und lokale Behörden.

Durch den Beitrag, den EQAVET zur besseren Qualitätssicherung im Rahmen der nationalen Berufsbildungssysteme geleistet hat, wurden auch die Kommunikation und der Austausch zwischen den einzelnen Systemen entsprechend erleichtert und so über Ländergrenzen hinweg kohärente Entwicklungen in der Berufsbildung gefördert. Dies trägt in gewissem Umfang zur Verwirklichung des allgemeinen Ziels bei, zwischen den Mitgliedstaaten die Transparenz und Kohärenz der Berufsbildungspolitik zu fördern.

Was nicht geschaffen wurde, sind leicht vergleichbare Beschreibungen der einzelstaatlichen Qualitätssicherungsmaßnahmen, welche häufig nicht umfassend dokumentiert werden und in ihrer Konzeption nicht notwendigerweise dem EQAVET-Modell folgen. Die Einzelstaaten beschreiben ihr Qualitätssicherungssystem zumeist unter Bezugnahme auf die interne und externe Evaluierung von Berufsbildungsanbietern, auf eine der Politikgestaltung dienende Evaluierung auf Ebene des Systems und auf die Qualität bei der Gestaltung und Zuerkennung von Qualifikationen.

Zum Teil hängt dies mit dem flexiblen Konzept der EQAVET-Empfehlung zusammen, das es den Ländern und den Berufsbildungsanbietern erlaubt, bestimmte Instrumente und Komponenten aus einem breiteren Spektrum auszuwählen und diese den jeweiligen Zwecken

³⁰ ENQA, *European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, 2005.

³¹ EQAVET als solches gab es zwar noch nicht, es existierte jedoch bereits ein gemeinsamer Rahmen für die Qualitätssicherung in der Berufsbildung.

³² *Final report of the Thematic Working Group on quality in adult learning*. Vgl. auch die parallele Studie zur Qualität in der Erwachsenenbildung, http://ec.europa.eu/education/adult/doc/qualityannex_en.pdf.

anzupassen. Dies hat sich auf der einen Seite als sehr wirksam erwiesen, um die breite Anwendung einschlägiger Instrumente zu fördern, auf der anderen Seite aber konnte die länderübergreifende Einführung eines gemeinsamen Ansatz zur Beschreibung von Qualitätssicherungsmaßnahmen und der Entwicklungen in der Berufsbildung auf diese Weise nicht verwirklicht werden.

Die Verwendung von EQAVET als direkte Referenz zur Beschreibung einzelstaatlicher Maßnahmen kann sich auch deshalb als schwierig erweisen, weil bei EQAVET für die Qualität auf Ebene der beruflichen Bildungssysteme und die Qualität auf Ebene der Berufsbildungsanbieter unterschiedliche Begrifflichkeiten verwendet werden³³. Dies entspricht nicht der Praxis auf einzelstaatlicher Ebene, wo eine klassische Maßnahme wie die Inspektionen sowohl das gesamte System als auch den einzelnen Anbieter betreffen kann.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE

4.1. Abschließende Bewertung

Die Erwägungen in den vorangegangenen Abschnitten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- EQAVET hat dazu beigetragen, in den europäischen Ländern eine Kultur der Qualität zu fördern; gleiches gilt für deren praktische Umsetzung durch operative Maßnahmen, vor allem durch die Entwicklung operativer Maßnahmen von hoher Qualität innerhalb des EQAVET-Netzes.³⁴
- Die einschlägigen Maßnahmen konzentrierten sich jedoch vor allem auf das institutionelle, schulbasierte Lernangebot (d. h. auf den größten Teil der beruflichen Erstausbildung und Teile der beruflichen Weiterbildung); im Bereich des Lernens am Arbeitsplatz und der nichtformalen Lernangebote (die den größten Teil des beruflichen Weiterbildungsangebots ausmachen, aber im Rahmen dualer Systeme auch einen wichtigen Aspekt der beruflichen Erstausbildung darstellen können) waren die Auswirkungen weniger sichtbar.
- Das flexible EQAVET-Konzept stellt Instrumente zur Auswahl, die sich den jeweiligen Umständen anpassen lassen; dies hat die Verwendung des Konzepts gefördert, zugleich aber auch dessen Potenzial verringert, als gemeinsame Sprache und länderübergreifender konzeptioneller Rahmen zu fungieren.

Es besteht daher eindeutig die Notwendigkeit zur verstärkten Zusammenarbeit mit anderen europäischen Qualitätssicherungs- und Transparenzinstrumenten.

Durch EQAVET wird ein flexibel einsetzbarer Bezugsrahmen geschaffen. Es wäre zu untersuchen, inwieweit es der Rahmen-Dimension zur Gliederung der Qualitätskriterien, Deskriptoren und Indikatoren überhaupt bedarf, da diese ohnehin flexibel einsetzbar sind. Zudem könnten die im Rahmen der Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum (ESG) – auch bezüglich der Ausrichtung (die ESG fördern die Qualität von Einrichtungen, nicht die des Systems – gewonnenen Erfahrungen einbezogen werden, ohne dabei bestimmte Mängel der ESG auszublenden.

4.2. Die Vollendung von EQAVET

Endzweck von Qualitätssicherungsmaßnahmen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung ist die Qualität der Ergebnisse, zu denen der Lernprozess führt, d. h. Lernende in der

³³ Hier liegt der entscheidende Unterschied zwischen EQAVET und den ESG, welche sich nur auf die Ebene der Einrichtungen beziehen.

³⁴ <http://www.eqavet.eu> – Siehe insbesondere das IT-Instrument Qualitätszyklus.

Berufsbildung sollten hochwertige berufliche sowie übergreifende Kompetenzen erwerben. Die Bedeutung des Kompetenzniveaus unterstrich kürzlich ein einschlägiges Ergebnis der ersten Erhebungsrunde der Internationalen Vergleichsstudie zu den Kompetenzen Erwachsener (PIAAC): In verschiedenen Ländern wiesen Erwachsene mit Abschlüssen derselben Qualifikationsstufe sehr unterschiedliche Kompetenzniveaus auf³⁵.

Durch größeres Augenmerk auf die Sicherung der Qualität bei der Gestaltung und Zuerkennung von Qualifikationen und eine engere Verknüpfung mit dem EQR, dem ECVET-System und der Europass-Zeugniserläuterung wäre EQAVET in der Lage, gestützt auf die in der Empfehlung des Rates zur Validierung des nichtformalen und informellen Lernens aufgeführten Grundsätze³⁶ die nichtformale und arbeitsplatznahe berufliche Bildung besser einzubeziehen und sich auch des neuen Themas der Open Education Resources (OER) bzw. der Massive Open Online Courses (MOOC) anzunehmen sowie deren positive Effekte bezüglich Transparenz und gegenseitiger Anerkennung zu fördern.

Die Kommission plant unter Einbeziehung der relevanten einzelstaatlichen Behörden und Stakeholder im Hinblick auf eine umfassendere Umsetzung von EQAVET die Durchführung der folgenden Maßnahmen:

- Entwicklung von Deskriptoren, Indikatoren und entsprechenden Leitlinien zur besseren Bestimmung der Qualität und des erforderlichen Niveaus der von den Lernenden in der Berufsbildung erzielten Lernergebnisse. Dafür ist eine Koordinierung mit anderen Qualitätssicherungsinitiativen und Transparenzinstrumenten ebenso notwendig wie die Zusammenarbeit mit den einschlägigen Gremien und Netzwerken.
- Erarbeitung und Erprobung von Leitlinien für politische Entscheidungsträger und Anbieter zusammen mit entsprechenden Checklisten, Deskriptoren und Indikatoren, die den vielfältigen Gegebenheiten in der beruflichen Weiterbildung ebenso Rechnung tragen wie den besonderen Eigenschaften des Lernens am Arbeitsplatz. Dies erfordert eine Zusammenarbeit mit sehr unterschiedlichen Stakeholdern und eine Abstimmung mit den qualitätsbezogenen Entwicklungen in der Erwachsenenbildung.
- Erprobung der Möglichkeit, durch Vorkehrungen auf europäischer Ebene die länderübergreifende Transparenz einzelstaatlicher Qualitätssicherungsmaßnahmen zu verbessern. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang beispielsweise die Erarbeitung eines Dokuments mit ergänzenden Informationen zur Erleichterung eines gemeinsamen Verständnisses der einzelstaatlichen Akkreditierungsverfahren für Berufsbildungsanbieter, die Förderung gemeinsamer Leitlinien darüber, wie Qualitätssicherungsverfahren beschrieben werden müssen, damit sie mit EQAVET vereinbar sind, oder auch die Erarbeitung eines gemeinsamen Formulars für die Akkreditierung von Berufsbildungsanbietern unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit dem Europäischen Register für Qualitätssicherung in der Hochschulbildung (EQAR)³⁷ sowie der einzelstaatlichen EQR-Zuordnungsberichte³⁸.

Im Rahmen des Programms „Erasmus+“ stellt die EU Folgendes sicher:

- die Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung in der Berufsbildung durch strategische Partnerschaften und

³⁵ OECD, *Skills Outlook 2013*, insbesondere S. 204.

³⁶ Empfehlung des Rates (2012/C 398/01).

³⁷ Vgl. <http://www.eqar.eu/>.

³⁸ Vgl. http://ec.europa.eu/eqf/documentation_de.htm.

Allianzen für branchenspezifische Kompetenzen (Sector Skills Alliances), welche eine zweckmäßige Einbindung verschiedenster Stakeholder sowie einen verstärkten branchenübergreifenden Dialog mit dem Hochschulbereich und dem Bereich der Erwachsenenbildung über Fragen der Qualitätssicherung fördern.

- die weitere Förderung des Dialogs auf europäischer Ebene durch
 - das EQAVET-Netzwerk zur Förderung einer Kultur der Qualität durch Unterstützung von Arbeitsgruppen, Seminaren und Peer-Learning-Aktivitäten unter Einbindung interessierter Stakeholder der Qualitätssicherung in der Berufsbildung;
 - die Erarbeitung von Hilfsmitteln, beispielsweise von IT-Instrumenten und Leitfäden;
 - innovative Projekte, die helfen sollen, die Wirksamkeit der Qualitätssicherung zu steigern und so deren Beitrag zur Verbesserung der Berufsbildung zu optimieren.

Mit dem Rahmenprogramm „Horizont 2020“ fördert die EU

- die Vertiefung der Kenntnisse über die Wirksamkeit politischer Maßnahmen im Bereich der beruflichen Weiterbildung und anderer Formen der Erwachsenenbildung (Aspekte der Qualitätssicherung eingeschlossen) in der EU und über deren Vereinbarkeit mit der Dynamik der privaten Märkte.

Und schließlich stellt die Kommission fest, dass eine Reihe von Ländern beabsichtigen, einen Teil der Mittel des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds zur Reformierung der Berufsbildungssysteme einzusetzen. Bei der Verwirklichung dieser Initiativen ist unbedingt darauf zu achten, dass auch die Verbesserung der Qualitätssicherung in der Berufsbildung eine zentrale Rolle spielt.

4.3. EQAVET – und darüber hinaus

Die Mobilität der Bürger zwischen den Systemen wächst, sowohl im Rahmen der traditionellen Erstausbildung als auch in Verbindung mit der lebenslangen Weiterentwicklung der eigenen Kenntnisse und Kompetenzen. Immer mehr Lernmöglichkeiten wird man mit den konventionellen Klassifikationsmustern nicht mehr gerecht. Den Lernenden wird zunehmend – und auch zurecht – die Möglichkeit geboten, den eigenen Lernweg selbst zu gestalten; sie können sich dabei für Lernmöglichkeiten entscheiden, die unterschiedlichen Teilsystemen und Angebotsformen entstammen, IKT-gestützte Lernangebote eingeschlossen, und müssen auf deren Qualität vertrauen können.

Die vom EQR nachdrücklich geförderte Entstehung qualitätsgesicherter Qualifikationsrahmen für das lebenslange Lernen macht es notwendig, über ein branchenbezogenes Qualitätssicherungskonzept nachzudenken und darüber, ob sich eine Reihe von elementaren Grundsätzen und Leitlinien herausarbeiten lässt, die branchenübergreifend Gültigkeit besitzen und auf alle Qualifikationen anwendbar sind. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen wäre es sicherlich zielführend, EQAVET im Gesamtzusammenhang aller Transparenz- und Qualitätssicherungsinstrumente zu erörtern. Die Kommission untersucht derzeit, ob eine engere Koordinierung aller europäischen Transparenz- und Qualitätssicherungsinstrumente eine Möglichkeit darstellt, einen wirklichen Europäischen Raum der Qualifikationen und Kompetenzen zu schaffen³⁹.

³⁹ Mitteilung der Kommission, *Neue Denkansätze für die Bildung: bessere sozioökonomische Ergebnisse durch Investitionen in Qualifikationen*, COM(2012) 669 final, 2012.

Vor diesem Hintergrund plant die Kommission die Durchführung folgender Maßnahmen zur Verbesserung der europäischen Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung für das lebenslange Lernen:

- Konsultation der Stakeholder zu den Ergebnissen dieses Berichts und zur Notwendigkeit und Machbarkeit einer kohärenteren Qualitätssicherung in verschiedenen Teilbereichen des Bildungswesens, und zwar im Rahmen der bevorstehenden öffentlichen Konsultation „Hin zu einem Europäischen Raum der Kompetenzen und Qualifikationen“, um weitere Synergien und eine umfassendere Kohärenz der Transparenz- und Anerkennungsinstrumente der EU zu erreichen.
- Klärung der Frage, inwieweit sich die EQAVET-Ziele durch ein umfassendes Qualitätssicherungskonzept für das lebenslange Lernen verwirklichen lassen.
- Untersuchung der mit der Entwicklung branchenübergreifender Grundsätze und Leitlinien für die Qualitätssicherung im lebenslangen Lernen verbundenen praktischen Anforderungen sowie der Bedingungen dafür, dass die Besonderheiten einzelner Teilsysteme oder bestimmter einzelstaatlicher Zusammenhänge berücksichtigt werden, und zwar in Abstimmung mit anderen Qualitätssicherungsinitiativen und mit den Transparenzinstrumenten.