



Rat der  
Europäischen Union

150361/EU XXVII. GP  
Eingelangt am 19/07/23

Brüssel, den 18. Juli 2023  
(OR. en)

11957/23

EDUC 319  
SOC 544  
EMPL 384  
MI 631  
ECOFIN 787  
DIGIT 145  
JEUN 209  
SPORT 22

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	17. Juli 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2023) 439 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT BEWERTUNG der Empfehlung des Rates vom 19. Dezember 2016 für Weiterbildungspfade: Neue Chancen für Erwachsene

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 439 final.

Anl.: COM(2023) 439 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 17.7.2023  
COM(2023) 439 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT**

**BEWERTUNG der Empfehlung des Rates vom 19. Dezember 2016 für  
Weiterbildungspfade: Neue Chancen für Erwachsene**



# **BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT**

**BEWERTUNG der Empfehlung  
des Rates vom 19. Dezember  
2016 für Weiterbildungspfade:  
Neue Chancen für Erwachsene**

**Der sich beschleunigende digitale und grüne Wandel führt dazu, dass die in der Erstausbildung erworbenen Kompetenzen nicht mehr ausreichen, um den sich wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarktes gerecht zu werden, und dass Erwachsene ihre Kompetenzen während ihres gesamten Lebens weiterentwickeln müssen.** Darüber hinaus wird erwartet, dass sich die demografischen Trends, die zu einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung führen, in den kommenden zehn Jahren beschleunigen werden, was den Druck erhöht, das volle Potenzial der Kompetenzen eines jeden Einzelnen auf dem Arbeitsmarkt zu nutzen. Aus diesem Grund wurde im Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte das Ziel formuliert, dass mindestens 60 Prozent der Erwachsenen bis 2030 jedes Jahr an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen sollten. Die Staats- und Regierungschefs der EU haben dieses ehrgeizige Ziel auf dem Sozialgipfel in Porto 2021 begrüßt und die Mitgliedstaaten haben es in ihre nationalen Ziele aufgenommen.<sup>1</sup>

Die Europäische Kompetenzagenda sieht eine Strategie vor, mit der Einzelpersonen und Unternehmen dabei unterstützt werden sollen, weitere und bessere Kompetenzen zu entwickeln. Diese Agenda dient der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte und insbesondere des ersten Grundsatzes in Bezug auf den Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung und lebenslangem Lernen für alle Menschen in der EU und ist mit anderen politischen Initiativen verknüpft, die den Ansatz des lebenslangen Lernens unterstützen. **Grundfertigkeiten wie Lesen, Schreiben, Rechnen und digitale Kompetenzen sind die Grundlage für die volle Teilhabe an der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt.** Viel zu viele Erwachsene in der EU verfügen jedoch nicht über ein funktionales Kompetenzniveau<sup>2</sup> und für sie werden diese geringen Kompetenzen in Kombination mit den schlecht bezahlten Arbeitsplätzen zur Falle<sup>3</sup>. Dies macht politische Maßnahmen zur Förderung des Erwerbs von Grundfertigkeiten erforderlich.

**Mit der Empfehlung des Rates für Weiterbildungspfade wird das Ziel verfolgt,**<sup>4</sup> auf dieses Risiko zu reagieren und Erwachsenen mit einem geringen Niveau an Fähigkeiten, Kenntnissen oder Kompetenzen, z. B. Erwachsenen ohne Abschluss der Sekundarstufe II, die Möglichkeit zu geben, ein breiteres Spektrum von Fähigkeiten, Kenntnissen und Kompetenzen zu erwerben, die für den Arbeitsmarkt und eine aktive Teilhabe an der Gesellschaft wichtig sind.

---

<sup>1</sup> [Vgl. IP 22 3782](#)

<sup>2</sup> Der [Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte](#) umfasst auf EU-Ebene auch das Ziel, dass mindestens 80 % der 16- bis 74-Jährigen bis 2030 über grundlegende digitale Kompetenzen verfügen. Gemäß dem [Indikator für digitale Kompetenzen von Eurostat](#) besaßen 2021 nur 54 % der 16- bis 74-Jährigen in der EU-27 mindestens grundlegende digitale Kompetenzen. Um sicherzustellen, dass dieses Ziel erreicht wird, hat die Kommission den Digitalen Kompass eingerichtet, um für die digitalen Ambitionen der EU für 2030 konkrete Ziele zu formulieren. [Europas digitale Dekade: digitale Ziele für 2030 \(europa.eu\)](#)

<sup>3</sup> Siehe Burdett und Smith (2002), [The low skill trap](#), European Economic Review.

<sup>4</sup> [EUR-Lex - 32016H1224\(01\) - DE - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Die Diskrepanz zwischen der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und dem Angebot an qualifizierten Arbeitskräften war auch der Grund dafür, dass der Beschluss über das Europäische Jahr der Kompetenzen angenommen wurde, mit dem betont wird, wie wichtig es ist, Menschen weiterzubilden und umzuschulen und mehr Menschen für den Arbeitsmarkt zu aktivieren.<sup>5</sup> In ihrer Rede zur Lage der Europäischen Union, in der sie diesen Vorschlag ankündigte, betonte Präsidentin von der Leyen, dass in Europa nicht nur Spitzenkräfte fehlen, sondern „*Lastwagenfahrer, Kellner oder Flughafenpersonal*“ und „*Europa braucht sie alle*“.<sup>6</sup> Im jüngsten Industrieplan zum Grünen Deal<sup>7</sup> wird die Notwendigkeit hervorgehoben, den heute weitverbreiteten Fachkräftemangel zu beheben, der Investitionen und Wachstum in der EU behindert.

Um die Ziele der Empfehlung zu erreichen, wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Erwachsene mit einem geringen Qualifikationsniveau über einen integrierten Weg, der aus drei Schritten besteht, individuell zu unterstützen.



**1) Bewertung der Kompetenzen** – Ermittlung der vorhandenen Kompetenzen und des Bedarfs an einem Ausbau des Kompetenzniveaus;



**2) Ein maßgeschneidertes und flexibles Lernangebot**– Ausarbeitung eines Lernangebots, das auf den im Rahmen der Kompetenzbewertung ermittelten Bedarf abstellt;



**3) Validierung und Anerkennung** – Bewertung und Zertifizierung erworbener Kompetenzen und Ermutigung zu ihrer Zertifizierung als formelle Qualifikation.

Den Mitgliedstaaten wurde empfohlen, vorrangige Zielgruppen zu ermitteln, eine wirksame Koordinierung und Partnerschaft zwischen den Akteuren zu gewährleisten und Informations-, Beratungs- und Unterstützungsmaßnahmen durchzuführen, um potenzielle Begünstigte auf die bestehenden Möglichkeiten aufmerksam zu machen und sie durch alle Schritte des Prozesses zu führen. In der Empfehlung wird die Kommission aufgefordert, dem Rat über die Umsetzung in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene zu berichten. Dieser Bericht stützt sich auf die Arbeitsunterlage zur Bewertung<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> [Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Europäisches Jahr der Kompetenzen \(2023\)](#).

<sup>6</sup> [Rede zur Lage der Union 2022](#).

<sup>7</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Ein Industrieplan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter“, [COM\(2023\) 62 final](#).

<sup>8</sup> Vgl. SWD(2023) 460 final. Die Arbeitsunterlage wurde unterstützt durch eine von Ecorys und 3S durchgeführte externe Studie zur Unterstützung der Bewertung der Empfehlung des Rates vom

## 2. WICHTIGSTE ERGEBNISSE DER BEWERTUNG

In diesem Kapitel wird auf die Frage eingegangen, inwieweit die Empfehlung **wirksam**, **effizient** und **kohärent** ist, sie einen **EU-Mehrwert bietet** und für die Bewältigung der aktuellen Erfordernisse **relevant** bleibt, wobei zu berücksichtigen ist, dass eine Empfehlung des Rates nicht bindend ist.

### Wirksamkeit

Die vorliegenden Informationen zeugen von einer **insgesamt mäßigen Wirksamkeit der Empfehlung**.

Die betreffenden Indikatoren zeigen **mäßig positive Trends** und die Umsetzung war in den Mitgliedstaaten uneinheitlich, wobei es den Maßnahmen oft an der nötigen **Größe und Koordination fehlte**. Während einige Interessenträger die Empfehlung als **Katalysator für einen erneuten Fokus auf die Unterstützung von Erwachsenen beim Erwerb von Grundfertigkeiten**<sup>9</sup> betrachten und den Ansatz mit den drei Schritten als hilfreichen Bezugspunkt sehen, wurden nur in 14 Mitgliedstaaten<sup>10</sup> im Rahmen der Bewertung Verbesserungen bei der **Umsetzung der drei Schritte der Empfehlung** festgestellt.

**Möglichkeiten zur Bewertung von Kompetenzen sind in den Mitgliedstaaten inzwischen weitverbreitet, machen aber eine weitere Professionalisierung des Personals und eine nicht stigmatisierende gesellschaftliche Wahrnehmung erforderlich**, denn die Bewertung von Kompetenzen kann auf eine positivere und stärker motivierende Art und Weise durchgeführt werden, indem vorhandene Kompetenzen hervorgehoben werden, auf denen die Person aufbauen kann. Mehrere Mitgliedstaaten haben bereits Schritte unternommen, um die Bereitstellung von maßgeschneiderten und flexiblen Lernangeboten für gering qualifizierte

---

19. Dezember 2016 für Weiterbildungspfade: Neue Chancen für Erwachsene ([Study supporting the evaluation of the Council Recommendation of 19 December 2016 on Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults](#)).

<sup>9</sup> So heißt es zum Beispiel im Positionspapier des Europäischen Verbands für Erwachsenenbildung (EAEA): „Durch die Weiterbildungspfade wurde in den nationalen Strategien der Schwerpunkt auf Grundfertigkeiten und die Validierung von durch nichtformales und informelles Lernen erworbene Kompetenzen verlagert und Lernende mit geringen Grundfertigkeiten wurden in den Fokus der Lernprogramme gerückt“.

<sup>10</sup> BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, HR, IT, LV, MT, PL und SK. Diese Bestandsaufnahme der politischen Maßnahmen basiert auf der externen Studie zur Unterstützung der Bewertung. Weitere Einzelheiten sind in Abschnitt 3.1 der Arbeitsunterlage der Bewertung enthalten.

Erwachsene<sup>11</sup> zu verbessern, aber es gibt nach wie vor Herausforderungen aufgrund unzureichender finanzieller Mittel (oft wird nur auf projektbezogene EU-Mittel und nicht auf eine strukturelle nationale Finanzierung zurückgegriffen) zur Unterstützung verschiedener Zielgruppen sowie Hindernisse beim Zugang und der Inanspruchnahme. Auch die **Validierung und Anerkennung von Kompetenzen** hat sich in einigen Mitgliedstaaten **verbessert**, allerdings oft mit einer **begrenzten Integration** in das System der allgemeinen und beruflichen Bildung und bei einem geringen Grad der Bekanntheit und Akzeptanz seitens der Erwachsenen.<sup>12</sup>

Der **Anteil der gering qualifizierten 25- bis 64-jährigen Erwachsenen**<sup>13</sup> **sank** von 23,4 % im Jahr 2016 (56,1 Millionen) auf 20,7 % im Jahr 2021<sup>14</sup> (48,7 Millionen). Es könnten jedoch auch andere **externe Faktoren** als diese Empfehlung, insbesondere die **demografischen Veränderungen**, zu diesen Trends beigetragen haben.<sup>15</sup>

In den nationalen Umsetzungsmaßnahmen werden **zahlreiche vorrangige Zielgruppen**<sup>16</sup> identifiziert, aber die Interessenträger berichten, dass es nach wie vor **schwierig ist, sie effektiv zu erreichen**<sup>17</sup>. Die Interessenträger berichten auch, dass die Digitalisierung zu einer erheblichen Vergrößerung der Zielgruppe der Empfehlung geführt habe. Angesichts der zunehmenden Umstellung auf eine digitale Arbeitsumgebung benötige heutzutage jeder zumindest grundlegende digitale Kenntnisse. Außerdem wiesen sie auf die besondere Verantwortung der öffentlichen Unterstützung für die Entwicklung von Grundfertigkeiten bei Erwachsenen hin und betonten, dass diese Fähigkeiten von den Arbeitgebern oft als selbstverständlich angesehen werden.<sup>18</sup>

**Die Berufsberatung durch die öffentlichen Arbeitsverwaltungen ist allgemein zugänglich**, leidet aber unter einem **geringen Bekanntheitsgrad**, kann als

---

<sup>11</sup> BE, BG, DK, EE, MT und PL. Eine weitere Analyse der Hindernisse beim Zugang und der Inanspruchnahme ist auch in der Folgenabschätzung zum Kommissionsvorschlag über individuelle Lernkonten [SWD\(2021\) 369 final](#) enthalten.

<sup>12</sup> BE, BG, CY, DE, EL, IT, LV und SK gemäß unterstützender Studie. Diese Schlussfolgerungen stehen im Einklang mit der 2020 durchgeführten Bewertung der Empfehlung des Rates aus dem Jahr 2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens, [SWD\(2020\) 121 final](#).

<sup>13</sup> Erwachsene mit niedrigem Bildungsniveau (d. h. ISCED-Niveaus 0-2).

<sup>14</sup> Siehe Eurostat: Online-Daten Code [EDAT\\_LFSE\\_03](#) und [EDAT\\_LFS\\_9901](#).

<sup>15</sup> Größere und ältere Kohorten befinden sich zunehmend außerhalb der betroffenen Altersgruppe (25-64 Jahre), und jüngere Kohorten, die zu dieser Altersgruppe gehören, sind zwar zahlenmäßig kleiner, haben aber tendenziell ein höheres Bildungsniveau.

<sup>16</sup> Die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten ist unterschiedlich, und die Gruppe der gering qualifizierten Erwachsenen kann sich je nach den nationalen Gegebenheiten aus verschiedenen Untergruppen zusammensetzen (z. B. unter anderem Erwerbstätige, Arbeitslose, Nichterwerbstätige, Migranten, benachteiligte Gruppen, Personen in ländlichen Gebieten).

<sup>17</sup> Im Positionspapier von „Literacy 100“ wird auf Folgendes hingewiesen: „*Bildung im Erwachsenenalter kann für Erwachsene mit geringer persönlicher Belastbarkeit und geringem Selbstwertgefühl eine entmutigende Aussicht sein*“.

<sup>18</sup> Vgl. das Positionspapier des European Basic Skills Network: „*Um die Resilienz des Einzelnen und der Gesellschaft zu stärken, ist es unerlässlich, dass alle Erwachsenen Zugang zu einem hochwertigen Angebot an einem dynamischen Spektrum von Fertigkeiten haben. Die Grundfertigkeiten stehen weiterhin im Mittelpunkt, aber sie müssen in einem Kontext erworben werden, in dem die Lebenskompetenzen anerkannt und entwickelt werden.*“



**einschüchternd**<sup>19</sup> empfunden werden und steht Geringqualifizierten, die nicht arbeitslos sind, **nicht immer offen**<sup>20</sup>.

**Die Mitgliedstaaten haben Umsetzungsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit den betroffenen Interessenträgern**, insbesondere den öffentlichen Arbeitsverwaltungen, Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen und lokalen Akteuren, einschließlich öffentlicher Bibliotheken, durchgeführt<sup>21</sup> **Manchmal sind jedoch die Rollen und Zuständigkeiten nicht klar genug definiert und die Koordinierung ist nicht effektiv**, zum Beispiel zwischen den Ministerien für Bildung und Arbeit sowie zwischen nationalen und regionalen Behörden.<sup>22</sup>

**Ein ganzheitlicher strategischer Ansatz für alle drei Schritte**<sup>23</sup> **ist von entscheidender Bedeutung**, um sicherzustellen, dass erwachsene Lernende sich unterstützt fühlen und sich auf ihrem Weiterbildungspfad engagieren, **aber ein solcher Ansatz ist nicht weitverbreitet**.<sup>24</sup> Einige Interessenträger weisen darauf hin, dass zur Unterstützung der gering qualifizierten Erwachsenen, die am weitesten vom Lernen entfernt sind, die Unterstützung entlang der **drei Schritte in die Sozialdienste und Arbeitsmarktprogramme integriert werden sollte**.<sup>25</sup>

### Effizienz

Während die **Interessenträger davon ausgehen, dass die Umsetzungskosten** ungeachtet der Ausgangsposition eines Mitgliedstaates **im Verhältnis zum Nutzen stehen**<sup>26</sup>, können **keine eindeutigen Schlussfolgerungen zur Effizienz** gezogen werden, da die Mitgliedstaaten nicht systematisch Daten über die Kosten und den Nutzen der Umsetzungsmaßnahmen erhoben haben. Dieser Eindruck ist auf die

<sup>19</sup> Vgl. das Positionspapier von Eurodiaconia, in dem Folgendes ausgeführt wird: „Unsere Mitglieder betonen, dass diese Dienste von manchen Menschen oft als einschüchternd oder nicht vertrauenswürdig angesehen werden. Um zugänglich und inklusiv zu sein, müssen die Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in einer sicheren Umgebung angeboten werden, in der sich jeder vor Voreingenommenheit und jeglicher Form von Diskriminierung geschützt fühlt.“

<sup>20</sup> Vgl. das Positionspapier von EAEA, in dem Folgendes festgestellt wird: „Beratungsmaßnahmen sind nicht überall ausreichend verfügbar; diese wären jedoch bestens aufgestellt, um Zielgruppen mit geringer Qualifikation anzusprechen.“

<sup>21</sup> Im Positionspapier von „Public libraries 2030“ wird auf Folgendes hingewiesen: „Öffentliche Bibliotheken spielen eine wichtige Rolle im Bereich der nichtformalen Bildung, da sie oft die ersten Organisationen sind, die gefährdeten Gruppen mit geringen Lese- und Schreibkenntnissen Hilfe und Unterstützung anbieten.“

<sup>22</sup> Vgl. z. B. das Positionspapier der IAO, in welchem darauf hingewiesen wird, wie wichtig „ein regierungsübergreifender Ansatz für eine effektive Regierungsführung“ ist.

<sup>23</sup> Im Positionspapier der EAEA wird darauf hingewiesen, wie wichtig die Einbettung der Maßnahmen in einen breiteren strategischen Rahmen ist: „Es zeigt sich, dass die Länder, die den Weg der Weiterbildung in eine umfassendere Strategie des lebenslangen Lernens integriert haben, am ehesten die Zielgruppen erreichen und innovative Weiterbildungsprogramme entwickeln, wie zum Beispiel die Slowakei, Finnland und Österreich.“

<sup>24</sup> Positive Beispiele für die Integration der drei in der unterstützenden Studie genannten Schritte sind PT, DK, SE (bereits zu Beginn des Bewertungszeitraums) und auf Projektebene PL.

<sup>25</sup> Vgl. z. B. die Positionspapiere von Eurodiaconia und „Literacy 100“.

<sup>26</sup> Es wurden mehrere Umfragen durchgeführt, um Beweise zu erheben. Diese spezielle Umfrage wurde bei den nationalen und regionalen Trägern und Organisationen durchgeführt, die auf operativer Ebene für Weiterbildungspfade zuständig sind, sowie bei Organisationen, die an der Umsetzung von Weiterbildungspfaden beteiligt sind (Umfrage bei den koordinierenden und durchführenden Organisationen).



geringen Gesamtkosten für die Umsetzung in den meisten Mitgliedstaaten und den vergleichsweise großen Nutzen der direkten Weiterbildungsmaßnahmen zurückzuführen, aber auch auf eine stärkere Sensibilisierung und eine größeren Aufmerksamkeit für die Grundfertigkeiten von Erwachsenen in der nationalen Debatte.

Viele der Umsetzungsmaßnahmen wurden während des Bewertungszeitraums aus EU-Mitteln kofinanziert, insbesondere aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF)<sup>27</sup>. Die Effizienz der Umsetzung wird als unterschiedlich empfunden, je nachdem, wie stark die verschiedenen Merkmale ausgeprägt sind: d. h. klare Zuweisung von Zuständigkeiten zwischen den Akteuren, Verfahren zur Auswahl von qualitativ hochwertigen Bildungsanbietern, Einbeziehung von speziell geschultem Personal und Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern sowie Überwachung und Bewertung zur Verbesserung des Angebots.

### **Kohärenz**

**Die sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene befragten Interessenträger halten die Empfehlung für in sich schlüssig**, mit konsistenten Zielen, Empfehlungen und erwarteten Wirkungen. Die in der Empfehlung vorgeschlagenen Maßnahmen werden als **umfassender politischer Rahmen** für die Umsetzung einschlägiger Maßnahmen auf nationaler Ebene wahrgenommen. Die Interessenträger berichten auch von einem hohen Maß an Kohärenz zwischen der Empfehlung und den einschlägigen Maßnahmen und Strategien auf nationaler und regionaler Ebene. Die **unzureichende Integration der drei Schritte in einen einzigen Weg** und die fehlende strategische Koordination zwischen den Umsetzungsmaßnahmen und anderen Teilen des Erwachsenenbildungssystems stellen jedoch eine Herausforderung für die kohärente Umsetzung auf nationaler Ebene dar.

Die Empfehlung wird auch als **kohärent** und komplementär **zu anderen einschlägigen EU-Initiativen** in den Bereichen Kompetenzen und Beschäftigung angesehen.<sup>28</sup>

Fast alle auf EU- und nationaler Ebene befragten Interessenvertreter waren der Ansicht, dass die Empfehlung und die **einschlägigen EU-Finanzierungsmechanismen** gut aufeinander abgestimmt sind.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Es wurden auch andere Fonds erwähnt wie: Erasmus+, der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSP) (jetzt Instrument für technische Unterstützung (TSI) genannt) und das Programm der Europäischen Union für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) sowie der vor Kurzem eingerichtete Fonds für einen gerechten Übergang (JTF) und die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF).

<sup>28</sup> Insbesondere zu den Empfehlungen des Rates [zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens](#) (2012), [zur Einführung einer Jugendgarantie](#) (2013) und [Eine Brücke ins Arbeitsleben — Stärkung der Jugendgarantie](#) (2020), [zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt](#) (2016), [zu Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen](#) (2018), [zu Microcredentials](#) (2022) und zu [individuellen Lernkonten](#) (2022).

## EU-Mehrwert

Da die Empfehlung nicht verbindlich ist, besteht der **EU-Mehrwert** vor allem darin, dass in mehreren Mitgliedstaaten den geringen Grundfertigkeiten von Erwachsenen **mehr politische Aufmerksamkeit** geschenkt wird. Darüber hinaus bot die Empfehlung einen **gemeinsamen Rahmen für nationale Maßnahmen, förderte die Zusammenarbeit der Interessenträger** innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten und/oder mobilisierte **finanzielle und technische Unterstützung** für politische Experimente. In einigen Mitgliedstaaten diente die Empfehlung als **Anregung für Reformen des Systems der Erwachsenenbildung**.<sup>30</sup> In anderen Fällen diente sie als **Orientierungshilfe für den Vergleich der bestehenden Unterstützungssysteme** und um gezielte Maßnahmen für einen der drei Schritte zu erproben oder einzuführen.

Die Interessenträger begrüßten die Rolle der Empfehlung bei der **Förderung des Wissensaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten**.<sup>31</sup> Die technische Unterstützung wurde über das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSP) bzw. dessen Nachfolgeprogramm, das Instrument für technische Unterstützung<sup>32</sup>, sowie indirekt durch die Unterstützung der OECD bei der Entwicklung nationaler Qualifikationsstrategien und Diagnoseberichte in mehreren Mitgliedstaaten<sup>33</sup> geleistet. Schließlich betonten die Interessenträger, dass die **Empfehlung dazu beigetragen hat, EU-Mittel** aus den verschiedenen Finanzierungsströmen in Projekte zur Entwicklung von Grundfertigkeiten für mehrere Zielgruppen zu **lenken**.

## Relevanz

Die Interessenträger vertreten fast einstimmig die Ansicht, dass die Ziele der Empfehlung weiterhin relevant sind<sup>34</sup>, was auch in den **jüngsten hochrangigen EU-Zielen zum Ausdruck kommt**. Ferner sind die Interessenträger der Ansicht, dass die **in der Empfehlung festgelegten Maßnahmen immer noch relevant sind**, um die Ziele der Empfehlung zu erreichen: Sie betonten, dass es nach wie vor erforderlich sei, Geringqualifizierte mit speziell auf sie zugeschnittenen Maßnahmen zu unterstützen, und dass der „systembildende“ Ansatz der Empfehlung weiterhin von Bedeutung sei.

---

<sup>29</sup> Z. B. für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 belaufen sich die Haushaltsmittel des ESF+ auf 99,3 Mrd. EUR.

<sup>30</sup> Einschließlich HR, EL und SK.

<sup>31</sup> Gegenseitiges Lernen fand auf speziellen Veranstaltungen statt, aber auch über die nationalen Koordinatoren für Erwachsenenbildung, die Arbeitsgruppe Erwachsenenbildung und auf informellere Weise mit einem stärkeren „Bottom-up-Ansatz“ über die Elektronische Plattform für Erwachsenenbildung in Europa (EPALE). Das Cedefop unterstützte die Reformen der Mitgliedstaaten, indem es vergleichende Untersuchungen zu ihren Weiterbildungssystemen durchführte und politische Lernforen zur Empfehlung organisierte.

<sup>32</sup> An BE, HR, CY, HU, IT, NL, PT und ES.

<sup>33</sup> Einschließlich BE, IT, LV, LT, NL, PL, PT, SK, SI, ES; [Nationale Kompetenzstrategien - OECD](#).

<sup>34</sup> 87 % der Teilnehmer der öffentlichen Konsultation stimmten dieser Aussage zu.

Die Interessenträger sind auch der Meinung, dass die **Aufmerksamkeit auf EU-Ebene für die Umsetzung weiterhin relevant**<sup>35</sup> ist, da diese im Bewertungszeitraum einen Unterschied gemacht habe, indem sie die politische Aufmerksamkeit für die Entwicklung von Grundfertigkeiten bei Erwachsenen erhöht und nationale Reformen und politische Experimente gefördert habe.

### 3. WEGE ZUR VERBESSERUNG DER UMSETZUNG

Trotz der erzielten Fortschritte gibt es weiterhin erhebliche Herausforderungen bei der Umsetzung:

- Die **erste große Herausforderung** sind die **ungleichen Fortschritte bei der Umsetzung** in den einzelnen Mitgliedstaaten, wobei es große Unterschiede bei den Weiterbildungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Erwachsene gibt.
- Die **zweite große Herausforderung** sind der **oft noch geringe Umfang und die unzureichende Reichweite**<sup>36</sup> der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Umsetzungsmaßnahmen.
- Die **dritte große Herausforderung** besteht in der **dominierenden Rolle der projektbezogenen Finanzierung durch die EU** im Gegensatz zu einer strukturellen nationalen Finanzierung.
- Eine **vierte große Herausforderung** ist die oft **unzureichende Integration der drei Schritte** der Empfehlung in einen **umfassenden Weg**, was auf ein unzureichendes Maß an strategischer Koordination zurückgeht. Der ganzheitliche Ansatz der Empfehlung kommt in den Umsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten häufig nicht zum Ausdruck. Dies schränkt die Möglichkeit zur Kontrolle und Bewertung sowie die Fähigkeit, Lehren aus den Erkenntnissen zu ziehen, ein.

Angeichts des zunehmenden Arbeitskräftemangels und des Missverhältnisses zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage ist die Kommission der Ansicht, dass mehr getan werden sollte, um die Umsetzung der Empfehlung des Rates für Fortbildungspfade zu verbessern. Dies ist notwendig, um allen Menschen Chancen auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft zu bieten und zu vermeiden, dass **geringe Kompetenzen in Kombination mit schlecht bezahlten Arbeitsplätzen zur Falle** werden. Dies ist auch notwendig, um die Qualifikationslücken auf dem Arbeitsmarkt zu schließen und die Wettbewerbsfähigkeit der EU sowie den grünen und digitalen Wandel voranzutreiben. Es wird auch anerkannt, dass die Entwicklung

<sup>35</sup> 87 % der Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation stimmten zu, dass weiterhin in großem bzw. sehr großem Umfang politische Leitlinien seitens der EU benötigt werden. Vgl. auch das Positionspapier der World Employment Confederation Europe, in dem folgende Aussage enthalten ist: „*Leitlinien seitens der EU sind in hohem Maße erforderlich, um den Austausch bewährter Verfahren zu fördern und das gegenseitige Lernen und Benchlearning zu unterstützen*“.

<sup>36</sup> Hier definiert als der Anteil der Erwachsenen, die Unterstützung bei der Entwicklung von Grundfertigkeiten benötigen. Die Reichweite kann aus zwei Gründen unzureichend sein: entweder weil die formale Abdeckung von Unterstützungsmaßnahmen bzw. die Anspruchsberechtigung für diese Maßnahmen gering ist oder weil ihre Bekanntheit und die Inanspruchnahme gering sind.

von Fertigkeiten während des gesamten Lebens **ein Recht des Einzelnen** ist, das in der **Charta der Grundrechte der Europäischen Union**, der **europäischen Säule sozialer Rechte**<sup>37</sup> und in ihrem **Aktionsplan**<sup>38</sup> verankert ist.

Um die Umsetzung zu verbessern, sollten die Mitgliedstaaten mit Unterstützung der Kommission aufgefordert werden:

- die **strategische Zusammenarbeit auf nationaler Ebene** zu stärken, um **integrierte Weiterbildungspfade zu schaffen und Lerngemeinschaften zu öffnen**, u. a. durch die Entwicklung und Überprüfung von ressortübergreifenden nationalen Qualifikationsstrategien in enger Partnerschaft mit den Sozialpartnern, den öffentlichen Arbeitsverwaltungen und anderen einschlägigen Interessenträgern;
- **kollektives Handeln und einen breit angelegten partnerschaftlichen Ansatz** für Grundfertigkeiten zwischen privaten und öffentlichen Interessenträgern zu fördern, u. a. durch den Kompetenzpakt<sup>39</sup>, wobei der Schwerpunkt auf dem Arbeitsplatz als Lernumgebung liegen sollte;
- die **Begünstigten** von Weiterbildungsmaßnahmen **besser zu definieren**, um Trends wie der Digitalisierung und der Ökologisierung der Wirtschaft Rechnung zu tragen und sicherzustellen, dass niemand zurückgelassen wird, während die Unterstützungsmaßnahmen entsprechend angepasst und auf die spezifischen Bedürfnisse des Einzelnen zugeschnitten werden;
- die **kommunikative Reichweite zu erweitern, insbesondere mit Blick auf die „am schwersten zu erreichenden“ Menschen**, und gleichzeitig eine Stigmatisierung zu vermeiden, indem der Schwerpunkt auf künftige Qualifizierungsvorteile und nicht auf aktuelle Qualifikationsdefizite gelegt wird;
- die beträchtlichen EU-Mittel im Rahmen der nationalen **Aufbau- und Resilienzpläne**<sup>40</sup> und der **Programme des Europäischen Sozialfonds Plus** zu nutzen, um Investitionen in Fähigkeiten, Infrastruktur und nationale Reformen voranzutreiben und diese mittel- bis langfristig durch nationale Mittel zu unterstützen, um strukturelle Verbesserungen zu erreichen;
- die Umsetzung der **Empfehlung des Rates zu individuellen Lernkonten**<sup>41</sup> zu nutzen, um das Angebot an nicht stigmatisierenden, maßgeschneiderten, flexiblen und hochwertigen Weiterbildungsmöglichkeiten auszuweiten, und deren benutzerfreundliche Integration mit der Bewertung von Fähigkeiten, der Validierung und der Berufsberatung zu erleichtern, unterstützt durch eine angemessene nationale Finanzierung;

---

<sup>37</sup> [Europäische Säule sozialer Rechte](#)

<sup>38</sup> [Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte](#)

<sup>39</sup> [Homepage des Kompetenzpakts \(europa.eu\)](#)

<sup>40</sup> [Aufbau- und Resilienzfazilität \(europa.eu\)](#)

<sup>41</sup> In der [Empfehlung des Rates vom 16. Juni 2022 zu individuellen Lernkonten](#) wird dargelegt, wie die Mitgliedstaaten finanzielle und nichtfinanzielle Unterstützung auf wirksame Weise kombinieren können, um alle Erwachsenen zu befähigen, ihre Fähigkeiten während des gesamten Arbeitslebens auszubauen und Fortschritte bei der Verwirklichung der Porto-Ziele für die Erwachsenenbildung zu erzielen.

- die **Umsetzung der Empfehlung des Rates zu Microcredentials<sup>42</sup>** zu nutzen, um die Transparenz und Anerkennung der Ergebnisse von Kurzschulungen zu erhöhen.

---

<sup>42</sup> In der [Empfehlung des Rates vom 16. Juni 2022 über einen europäischen Ansatz für Microcredentials für lebenslanges Lernen und Beschäftigungsfähigkeit](#) wird eine gemeinsame Begriffsbestimmung und ein Standardformat für die Beschreibung der Ergebnisse von Kurzlehrgängen definiert, um die Transparenz zu erhöhen und die Vermittlung der während der Ausbildung erworbenen Fähigkeiten während des gesamten Arbeitslebens zu erleichtern.