



Brüssel, den 26. März 2024
(OR. en)

8313/24
ADD 1

Interinstitutionelles Dossier:
2016/0180(NLE)

EDUC 103
SOC 238
EMPL 138
MI 370
ECOFIN 369

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 25. März 2024

Empfänger: Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: SWD(2024) 142 final

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG) der Empfehlung des Rates vom 22. Mai 2017 über den Europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2024) 142 final.

Anl.: SWD(2024) 142 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 25.3.2024
SWD(2024) 142 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

der

**Empfehlung des Rates vom 22. Mai 2017 über den Europäischen Qualifikationsrahmen
für lebenslanges Lernen**

{SWD(2024) 141 final}

DE

DE

Einführung

Der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR) ist ein Transparenzinstrument der EU zum Thema Qualifikationen, das 2008 eingerichtet und in weiterer Folge 2017 überarbeitet wurde. Es dient sozusagen als „Übersetzungstool“. Mit dem EQR können Qualifikationen eines Landes auf einem bestimmten Niveau mit Qualifikationen eines anderen Landes verglichen werden, indem betrachtet wird, in welchem Verhältnis sie zu den gemeinsamen EQR-Niveaus stehen.

Für die Umsetzung des EQR ist die beratende Gruppe für den EQR maßgeblich, der die Kommission, das Cedefop, die ETF, der Europarat sowie nationale Vertreter und Interessenträger angehören. Die nationalen EQR-Koordinierungsstellen unterstützen die nationalen Behörden und informieren Interessenträger über den EQR.

Der EQR zielt darauf ab, die Transparenz, die Vergleichbarkeit und die Übertragbarkeit von Qualifikationen zu verbessern und das lebenslange Lernen zu erleichtern. Der EQR soll zur Modernisierung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung beitragen und die Beschäftigungsfähigkeit, die Mobilität und die soziale Integration von Arbeitnehmern und Lernenden verbessern.

Im Rahmen der Bewertung wurde die EQR-Empfehlung aus dem Jahr 2017 im Zeitraum vom 1. Juni 2017 bis zum 1. Juni 2022 in den 38 EQR-Ländern (27 Mitgliedstaaten, Vereinigtes Königreich (bis zum 1. Februar 2020), vier EFTA-Länder, fünf Bewerberländer und zwei mögliche Bewerberländer) evaluiert.

Wichtigste Ergebnisse

Der EQR wurde durch die Empfehlung aus dem Jahr 2017 gestärkt, von der neue Impulse für dessen Umsetzung ausgingen. Der EQR hat sich bei Einrichtungen, die sich mit dem Thema Qualifikationen befassen, als weithin anerkannter Referenzpunkt etabliert. Was die Zuordnung der nationalen Qualifikationsrahmen (NQR) zum EQR (mit Ausnahme von ES, BE (deutschsprachige Gemeinschaft) und BiH) sowie die konsequente und erweiterte Nutzung von Lernergebnissen und die Bereitstellung von Informationen über die EQR-Niveaus einzelner Qualifikationen¹ betrifft, so wurden seit 2017 erhebliche Fortschritte bei der Umsetzung festgestellt. Ein Verfahren für den Vergleich des EQR mit den Rahmen von Drittländern wurde eingeführt.

Die Fortschritte entsprechen den Erwartungen, auch wenn in einigen Bereichen weitere Anstrengungen erforderlich sind. 16 NQR beinhalten nach wie vor keine außerhalb des formalen Bereichs (z. B. Lernen am Arbeitsplatz oder während der Freizeit) erworbenen Qualifikationen. Der Bekanntheitsgrad des EQR in der breiten Öffentlichkeit lässt nach wie vor zu wünschen übrig.

Der EQR trägt in erheblichem Ausmaß zu mehr Transparenz bei den erworbenen Qualifikationen bei, was insbesondere für den formalen Bereich gilt. Wie Interessenträger aus verschiedenen Gruppen feststellten, hat der EQR Diskussionen auf nationaler Ebene und die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren in Gang gebracht und zu einem besseren Verständnis anderer Qualifikationssysteme beigetragen.

¹ EQR-Niveaus wurden für Qualifikationen in 35 EQR-Ländern sowie in Registern und Datenbanken in 28 EQR-Ländern angegeben, wobei 21 EQR-Länder nationale Datenbanken mit der europäischen Ebene verknüpften.

Bei Qualifikationen außerhalb des formalen Bereichs sind Fortschritte – wenn auch in geringerem Ausmaß – zu verzeichnen. Die konsultierten Bürgerinnen und Bürger sowie lokalen und nationalen Behörden gehen dreimal so häufig davon aus, dass eine im formalen Bereich erworbene Qualifikation in einem anderen Land anerkannt wird als eine außerhalb des formalen Systems erworbene Qualifikation.

Der EQR erleichtert indirekt das lebenslange Lernen, wobei noch mehr erreicht werden muss. Der EQR gab den Anstoß zu Überarbeitungen der NQR, die wiederum mit nationalen Strategien für lebenslanges Lernen verknüpft waren, was aber vor allem auf Länder mit weniger ausgereiften NQR zutraf.

Der EQR leistet einen Beitrag zu den auf nationaler Ebene über die Modernisierung der allgemeinen und beruflichen Bildung geführten Debatten, wobei der Fokus auf den NQR liegt. Die nationalen Interessenträger stimmen darin überein, dass der EQR-Ansatz Reformen von unterschiedlich ausgereiften Qualifikationssystemen, die mit der Nutzung von Lernergebnissen in allen Bildungsbereichen und neuen Arten von Qualifikationen verknüpft waren, unterstützt und angestoßen hat.

Die Auswirkungen des EQR auf die Beschäftigungsfähigkeit, die Mobilität und die soziale Integration von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie von Lernenden sind weniger stark spürbar. Angesichts der zahlreichen externen Faktoren, die diesbezüglich eine Rolle spielen, und der Tatsache, dass der EQR in der breiten Öffentlichkeit (wie weiter oben festgestellt) wenig bekannt ist, war damit zu rechnen.

Der EQR wird als internationale Referenz und als Inspirationsquelle für die Entwicklung regionaler und nationaler Qualifikationsrahmen in Drittländern wahrgenommen. Somit hat der EQR zunehmend dazu geführt, dass weltweit eine „gemeinsame Sprache“ für Qualifikationsrahmen entsteht.

Der EQR trägt in gewissem Maße – und hier besteht noch beträchtliches Potenzial – zu einem besseren Verständnis und einer faireren Anerkennung von Qualifikationen bei, die in nicht zum EQR gehörenden Drittländern erworben wurden. Die ENIC-NARIC-Zentren stützen sich in Fragen der Anerkennung bis zu einem gewissen Grad auf den EQR, der jedoch den nationalen Interessenträgern zufolge – aufgrund etablierter Anerkennungsverfahren auf nationaler Ebene – diesbezüglich keine Rolle spielt.

Die Umsetzung des EQR ist in hohem Maße effizient, was auch für die Steuerungsstruktur und die Bereitstellung von Fachwissen durch das Cedefop und die ETF gilt. Legt man die Angaben der Interessenträger zugrunde, so überwiegt der Nutzen die überschaubaren Kosten. Die mit der Umsetzung auf EU- und auf nationaler Ebene verbundenen Kosten werden durch ein besseres Verständnis der Qualifikationssysteme in ganz Europa, das im Zuge der Zusammenarbeit entstehende Vertrauen und die Kooperation auf dem Gebiet der Qualifikationen aufgewogen.

Die EU-Finanzhilfen für die Umsetzung des EQR auf nationaler Ebene werden als angemessen erachtet. Die Kosten, die den Ländern bei der Umsetzung des EQR entstehen, sind im Rahmen einer EU-Finanzhilfe für nationale EQR-Koordinierungsstellen, die durch das Programm Erasmus+ kofinanziert wird, förderfähig. Von den 42 nationalen Koordinierungsstellen und Mitgliedern der beratenden Gruppe für den EQR erachteten 36 die Finanzhilfen als angemessen. Aktivitäten, die routinemäßig im Zusammenhang mit dem NQR anfallen, werden in der Regel aus nationalen Haushalten finanziert.

Die Umsetzung bringt keine zusätzlichen Kosten oder Belastungen für Unternehmen mit sich, die davon profitieren können, dass das Niveau der Qualifikationen anderer Länder und – dank des Ansatzes in Bezug auf Lernergebnisse – der Inhalt aller Qualifikationen (einschließlich der in im Inland erworbenen) verständlicher werden.

Der EQR dient auch als tragende Säule für die Strategien und Instrumente, die auf nationaler und auf EU-Ebene im Bereich der Transparenz von Fertigkeiten und Qualifikationen genutzt werden. Mit dem EQR werden EU-Initiativen unterstützt, mit denen formales, nichtformales und informelles Lernen, Erwachsenenbildung, Mobilität von Arbeitnehmern und Lernenden sowie gemeinsame Kompetenzrahmen und Taxonomien besser verknüpft werden sollen. Der EQR spielt auch hinsichtlich des Europass-Rahmens eine Schlüsselrolle: Die Europass-Instrumente sollen sich bezüglich der Informationen über Qualifikationen und der Beschreibungen der nationalen Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung auf den EQR stützen. Die Europass-Plattform dient auch dem EQR als Plattform.

Die positiven Auswirkungen des EQR sind in hohem Maße auf das Tätigwerden der EU zurückzuführen, da dadurch ein gemeinsamer Ansatz für Qualifikationen in Europa entwickelt werden konnte und die Zusammenarbeit in einem Ausmaß und in einer Art und Weise, die ansonsten nicht möglich gewesen wären, gefördert wurde. Der EQR fungiert als gemeinsamer Referenzpunkt für die Entwicklung von NQR. Durch ihn haben sich eine gemeinsame Sprache und Struktur für die Beschreibung und den Vergleich von Qualifikationen etabliert.

Es wurde eindeutig nachgewiesen, dass der EQR und die damit angestrebte Steigerung der Transparenz von Qualifikationen von Relevanz sind und dabei noch stärkeres Augenmerk auf die Transparenz von Fertigkeiten und in Drittländern erworbenen Qualifikationen gelegt wurde. Transparente Qualifikationen und Fertigkeiten sind für das reibungslose Funktionieren eines europäischen Arbeitsmarktes, der dem Bedarf an Kompetenzen zur Bewältigung des ökologischen und des digitalen Wandels gerecht wird, von entscheidender Bedeutung. Damit der neue Bedarf an Fertigkeiten in einem von einer alternden Erwerbsbevölkerung und von Arbeitskräftemangel geprägten Umfeld gedeckt werden kann, muss Europa für Drittstaatsangehörige attraktiv werden. Hierfür ist es von entscheidender Bedeutung, dass den in Mitgliedstaaten oder Drittländern erworbenen Qualifikationen sowie den damit einhergehenden Fertigkeiten mehr Verständnis und eine höhere Wertschätzung entgegengebracht werden.

Auch wenn die EQR-Empfehlung aus dem Jahr 2017 ausreichend Flexibilität bietet, um auf den sich wandelnden Bedarf eingehen zu können, wiesen die Interessenträger darauf hin, dass ihnen nur beschränkte Orientierungshilfen an die Hand gegeben wurden, um folgenden neuen Anforderungen in der Praxis voll und ganz gerecht zu werden: Einbeziehung von Microcredentials in Qualifikationsrahmen; Öffnung der NQR für in nichtformalen und informellen Lernumgebungen erworbene Qualifikationen; Zuordnung von internationalen Qualifikationen.

Gewonnene Erkenntnisse

Der EQR-Ansatz bietet gute Voraussetzungen dafür, Transparenz, Vergleichbarkeit und Übertragbarkeit von Qualifikationen im Inland oder grenzübergreifend zu fördern. Die Beibehaltung der bestehenden Strukturen und Prozesse wäre notwendig. Die Mitgliedstaaten müssen Anstrengungen unternehmen, damit die Zuordnungsberichte auf dem neuesten Stand sind und Datenbanken und Register für Qualifikationen und Lernmöglichkeiten mit der Europass-Plattform verknüpft werden; die Kommission ist gehalten, Orientierungshilfen zur

Bewältigung von Veränderungen der Qualifikationslandschaft bereitzustellen und alle sind gefordert, Lernergebnisse auch künftig zu nutzen.

Der EQR ist zwar von der Struktur her umfassend, in der Praxis jedoch nach wie vor hauptsächlich ein Transparenzinstrument für im formalen Bereich erworbene Qualifikationen. Damit Qualifikationen, bei denen es sich nicht um vollwertige formale Bildungs- und Ausbildungsqualifikationen handelt, in NQR integriert werden können, bedarf es weiterer Unterstützung.

Der EQR ist mit seinen klaren und etablierten Verknüpfungen zu anderen Transparenzinstrumenten zu einem festen Bestandteil anderer Strategien und Instrumente der EU geworden. Wenn diese bestehenden Synergien (mit einem „Skills-first“-Ansatz oder Strategien zur Anwerbung von Talenten) fortgesetzt und ausgebaut werden, könnte dies einen Beitrag zu einem noch umfassenderen Ansatz für Fertigkeiten und Qualifikationen in Europa leisten, der in dem aktuellen, von Arbeitskräftemangel und einem sich verändernden Bedarf an Fertigkeiten geprägten Umfeld an Relevanz gewinnt, wie anlässlich des Europäischen Jahres der Kompetenzen besonders hervorgehoben wurde.

Der EQR hat zwar für Interessenträger, die sich mit Qualifikationen befassen, einen klaren praktischen Wert, die breite Öffentlichkeit ist sich über seine Relevanz und seinen weiteren potenziellen Nutzen immer noch nicht hinreichend im Klaren. Die Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Studierenden müssen mit dem EQR stärker vertraut gemacht werden. Es wäre zu untersuchen, wie die Informationen über den EQR, den NQR und die darin enthaltenen Qualifikationen mithilfe der Digitalisierung besser zugänglich gemacht werden könnten. Ferner könnte die Verwendung des EQR und der NQF zur Unterstützung der Anerkennung von Qualifikationen stärker gefördert werden.