

16.10.15**Beschluss****des Bundesrates**

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Entwurf des gemeinsamen Berichts des Rates und der Kommission 2015 über die Umsetzung des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020) - Neue Prioritäten für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung

COM(2015) 408 final

Der Bundesrat hat in seiner 937. Sitzung am 16. Oktober 2015 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat nimmt den Berichtsentwurf über die Umsetzung des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung zur Kenntnis.
2. Er betont die Bedeutung der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung, insbesondere deren Mehrwert im Hinblick auf ein Voneinanderlernen der Mitgliedstaaten und die dadurch angestrebten Impulse für eine kontinuierliche Verbesserung der Qualität der Bildungs- und Ausbildungssysteme in Europa. Diese Kooperation behält insbesondere auch angesichts der dringenden Herausforderungen, vor denen die EU aktuell steht, ihre Bedeutung.

3. Der Bundesrat begrüßt die Beibehaltung der bisherigen vier strategischen Ziele des strategischen Rahmens ET 2020. Diese sind weit gefasst und daher geeignet, auch für die kommenden Jahre Relevanz zu entfalten. Darüber hinaus brauchen Prozesse im Bildungsbereich Zeit, um Wirkung zu zeitigen. Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf eine Reduzierung von Berichtspflichten hält er die geplante Arbeitszyklusverlängerung von drei auf fünf Jahre für richtig.
4. Mit Skepsis sieht der Bundesrat jedoch, dass die Kommission in der Arbeitsunterlage zur Mitteilung (SWD(2015) 161 final) die inhaltliche Fokussierung des Beitrags der Mitgliedstaaten zur Berichterstattung im Rahmen von ET 2020 auf die kritische Selbstbewertung von Fortschritten und Information über zukunftsgerichtete Prioritäten und umzusetzende Maßnahmen als ein Grundprinzip der Berichtspflichten bezeichnet. Die Ratschlussfolgerungen vom 12. Mai 2009 zu ET 2020 sehen lediglich Berichte der Mitgliedstaaten vor, also eine nachträgliche Information über Fakten. Ein vornehmlich zukunftsorientierter und wertender Fokus liefe auf eine weitergehende Rechtfertigungspflicht und damit eine verschärfte Kontrolle nationaler Bildungspolitiken hinaus. Eine derartige Konzeption der Berichterstattung lehnt der Bundesrat ab.
5. Der Bundesrat stellt fest, dass die Kommission der Bildung verstärkt Rollen zuweist, diese in den Dienst einer übergeordneten Agenda stellt und zunehmend mit weiteren Politikbereichen verzahnt. Laut Kommissionsmitteilung muss der Beitrag von ET 2020 zur Gesamtagenda der EU für Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen, einschließlich des Europäischen Semesters, weiter intensiviert werden. Darüber hinaus soll Bildung nunmehr auch in den Dienst von Prävention und Bekämpfung von Ausgrenzung und Radikalisierung gestellt werden. Der Bundesrat begrüßt einerseits, dass auf europäischer Ebene nun andere Aspekte als die Rolle von Bildung bei der Förderung von Beschäftigungsfähigkeit und Wirtschaftswachstum wahrgenommen werden, da Bildung eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Sozial- und Integrationspolitik und für die Stärkung der demokratischen Gesellschaftsordnung ist und auch dazu beiträgt, Ausgrenzung und Radikalisierung vorzubeugen. Andererseits darf man Bildung auch nicht überfordern. Prävention gegen Ausgrenzung und Radikalisierung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, zu der Bildung ihren spezifischen Beitrag leisten kann. Auch eine bloße Instrumentalisierung von

Bildung und deren Betrachtung unter reinen Nützlichkeitsaspekten werden dem umfassenden Auftrag von Bildung nicht gerecht. Der strategische Rahmen ET 2020 stellt trotz gelegentlicher Schnittmengen kein Werkzeug für die Strategie "Europa 2020" dar. Insbesondere sieht der Bundesrat kritisch, dass ET 2020 in den Dienst der Umsetzung länderspezifischer Empfehlungen gestellt wird.

6. Die Kommission spricht in ihrer Mitteilung davon, dass der Übergang von der Transparenz zur europaweiten Anerkennung von Qualifikationen vorangetrieben werden sollte, und zwar durch Stärkung der Rolle des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) sowie durch Förderung der Validierung des nichtformalen und informellen Lernens. Der Bundesrat erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass der EQR ein reines Übersetzungsinstrument ohne legislativen Charakter darstellt, das auf der Zugrundelegung von Lernergebnissen und freiwilliger Implementierung durch die Mitgliedstaaten beruht und keine Bindungswirkung besitzt (siehe schon BR-Drucksache 655/06 (Beschluss), Ziffer 2). Grundvoraussetzung für die Beteiligung an der Entwicklung des EQR war stets, dass es sich hierbei um ein Instrument zur Förderung von Transparenz und Mobilität handelt und keinesfalls die bestehenden mitgliedstaatlichen Systeme der Zugangsberechtigungen ersetzt werden. Da eine Weiterentwicklung des EQR zu einem Anerkennungsinstrument diese Grundvoraussetzung grundsätzlich in Frage stellen würde, weist der Bundesrat die Pläne für einen Übergang von Transparenz zu europaweiter Anerkennung von Qualifikationen als nicht akzeptabel zurück.

7. In dem Begleitdokument zur Mitteilung wird hervorgehoben, dass die Bewertung und Anerkennung von Kompetenzen, die außerhalb der EU erworben wurden, vorangetrieben werden soll. Sofern dazu der EQR herangezogen werden soll, hegt der Bundesrat gegenüber einer Ausweitung der Kooperation auf die Zusammenarbeit mit Drittstaaten Vorbehalte. Vor einem derartigen Schritt müssen zunächst grundlegende Fragen zur Zusammenarbeit mit Drittstaaten geklärt werden, unter anderem inwieweit der EQR als Metarahmen mit bestehenden nationalen Qualifikationsrahmen von Drittstaaten systematisch vereinbart werden kann und sollte. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass sich die EU und die Mitgliedstaaten zunächst auf den Prozess der innereuropäischen Etablierung des EQR sowie der Referenzierung der verschiedenen nationalen Qualifikationsrahmen konzentrieren sollten.

8. Die Kommission stellt in ihrer Mitteilung eine Vereinfachung und Rationalisierung der bestehenden EU-Instrumente für Kompetenzen und Qualifikationen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind, in Aussicht, ohne jedoch weitere Fakten darzulegen. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die Optimierung von Instrumenten und die Schaffung von Synergien. Er mahnt jedoch an, dass Instrumente, um bekannt und akzeptiert zu werden, einen echten Mehrwert aufweisen müssen und dass ihre Etablierung hinreichend Zeit benötigt. Im Hinblick auf den entstehenden bürokratischen und personellen Aufwand warnt der Bundesrat vor der Etablierung neuer Strukturen.

9. Der Bundesrat weist angesichts der Auswahl der prioritären Bereiche durch die Kommission abermals darauf hin, dass er die deutsche Beteiligung an der europäischen Bildungskoooperation nach wie vor als freiwilligen Prozess betrachtet, der sich auf Grund der Bestimmungen der europäischen Verträge jedweder Vorgabe durch die europäische Ebene entzieht (so unter anderem auch in BR-Drucksache 339/12 (Beschluss), Ziffer 2).
 - Insbesondere berühren die prioritären Bereiche "Verstärkte Unterstützung der Lehrkräfte" und "Nachhaltige Investitionen sowie Leistung und Effizienz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung" den Kernbereich mitgliedstaatlicher Kompetenzen. Der Bundesrat lehnt die Bewertung der mitgliedstaatlichen Systeme auf europäischer Ebene als klar kompetenzwidrig ab.
 - Dass nach dem Arbeitspapier der Kommission Effektivität und Effizienz von Bildungsausgaben im Fokus der weiteren Arbeit einer Expertengruppe stehen sollen, sieht der Bundesrat ebenfalls aus kompetenziellen Gründen äußerst skeptisch und bekräftigt erneut seine grundsätzliche Ablehnung einer Bewertung der nationalen Bildungsinvestitionen durch die europäische Ebene. Zudem erinnert er daran, dass eine Bewertung von Bildungsinvestitionen allein aus wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Perspektive unzureichend ist und dem Eigenwert von Bildung nicht gerecht wird. Die Qualität von Investitionen in Bildung stellt einen vielschichtigen Fragenkomplex dar, der sich simplen Lösungs- und Bewertungsansätzen entzieht (BR-Drucksache 583/14 (Beschluss), Ziffer 10).
 - Die Kommission betont in ihrer Mitteilung, dass die Mitgliedstaaten ein gemeinsames Interesse daran hätten, die Zahl der prioritären Bereiche von 13 auf sechs zu verringern und die derzeitigen prioritären Maßnahmen-

bereiche zu straffen. Durch die Aufgliederung der prioritären Bereiche in konkrete Themen scheint jedoch aus Sicht des Bundesrates im Vergleich zu den bisherigen Prioritäten keine Straffung einzutreten. Vor allem sind die prioritären Bereiche (so unter anderem Priorität 1: Relevante, hochwertige Fertigkeiten und Kompetenzen für Beschäftigungsfähigkeit, Innovation und bürgerschaftliches Engagement - mit Fokus auf Lernergebnissen) derart weit gefasst, dass der Mehrwert einer Umgestaltung der prioritären Bereiche fraglich ist.

10. Der Bundesrat stellt fest, dass die Einbeziehung der Flüchtlinge in die Weiterentwicklung der allgemeinen und beruflichen Bildung einen wesentlichen Beitrag zur Integration von Flüchtlingen in den europäischen Arbeitsmarkt darstellt.
11. Er bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass die Herausforderungen bei der Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt bei der Umsetzung des strategischen Rahmens ET 2020 berücksichtigt und als eigene prioritäre Maßnahme in der Strategie verankert werden.
12. Die Kommission stellt als Handlungspriorität im Bereich Schlüsselkompetenzen für die kommenden fünf Jahre heraus, dass die Entwicklung von Querschnitts- und Schlüsselkompetenzen und hier insbesondere von digitalen, unternehmerischen und sprachlichen Kompetenzen durch gemeinsame Rahmen und Selbstevaluierungsinstrumente wie "HEInnovate" gestärkt werden müsse. Der Bundesrat sieht die Tendenz einer Schaffung zusätzlicher gemeinsamer Rahmen kritisch, insbesondere wenn Zweifel hinsichtlich des Mehrwerts bestehen. So hat bereits der Rat in seinen Schlussfolgerungen zur unternehmerischen Kompetenz in der allgemeinen und beruflichen Bildung betont, dass Mitgliedstaaten und Kommission den Nutzen der Entwicklung eines Referenzrahmens für die unternehmerische Kompetenz ausloten sollen. Diesem Prüfauftrag würde die Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für unternehmerische Kompetenz als Handlungspriorität zuwiderlaufen und das Ergebnis vorwegnehmen.
13. Der Bundesrat unterstreicht die Bedeutung einer offenen und innovativ gestalteten allgemeinen und beruflichen Bildung, die sich die Errungenschaften des digitalen Zeitalters in vollem Umfang zu eigen macht. Die Mitteilung der

Kommission hebt jedoch darüber hinaus die Förderung der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) als Motor für systemische Veränderungen zwecks Steigerung der Qualität und der Relevanz der Bildung auf allen Ebenen hervor. Digitale Medien entfalten ihre Wirkung im Unterricht unter jeweils spezifischen Bedingungen. Der Einsatz digitaler Instrumente stellt keinen Selbstzweck dar.

14. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass in der Mitteilung eine Verstärkung von Peer-Learning-Aktivitäten im Rahmen von ET 2020 angekündigt wird, und betont, dass das Voneinanderlernen einen besonderen Mehrwert der Zusammenarbeit im Bildungsbereich auf europäischer Ebene darstellt. In diesem Zusammenhang sieht er die Darstellung des Instruments "Peer Review" sowie der neu angekündigten Maßnahme "Peer Counselling" kritisch:

- Die Kommission stellt in der Mitteilung fest, dass sich "Peer Reviews" mit Schwerpunkt auf länderspezifische Herausforderungen als nützlich erwiesen hätten. In diesem Zusammenhang weist der Bundesrat darauf hin, dass Aktivitäten des Voneinanderlernens sich aufgrund der Kompetenzverteilung im Bildungsbereich allein auf einen freiwilligen Austausch beziehen können und keinesfalls zu einer Kontrolle oder Überwachung der Bildungssysteme der Mitgliedstaaten führen dürfen. Vor diesem Hintergrund sollte der Begriff "Peer Learning" anstelle von "Peer Review" gebraucht werden.
- Zudem wird in der Mitteilung ein sogenanntes "Peer Counselling" als neues Instrument in der mitgliedstaatlichen Kooperation im Bildungsbereich angekündigt. Durch "Peer Counselling" sollen die Politikentwicklung und -gestaltung sowie Implementierung und Evaluierung nationaler Politiken auf nationaler Ebene durch maßgeschneiderten Rat von "Peers" oder Beratern anderer nationaler Verwaltungen gefördert werden. Ungeachtet der Frage, ob ein auf europäischer Ebene angebotenes "Peer Counselling" tatsächlich ein sinnvolles neues Instrument mit Mehrwert für die bildungspolitische Arbeit der Mitgliedstaaten darstellt, betont der Bundesrat mit Nachdruck, dass hiermit keinerlei Einwirken von europäischer Ebene auf nationale Bildungspolitiken verbunden sein darf.

15. Die Kommission führt in ihrer Arbeitsunterlage aus, dass sich bei einigen europäischen Durchschnittsbezugswerten (Benchmarks) die Bemessungsgrundlage verbessern werde und weitere Indikatoren entwickelt werden müssten, um zusätzliche oder neu zum Vorschein kommende Prioritäten unter ET 2020 zu erfassen.
- Der Bundesrat erinnert daran, dass alle Vorschläge für veränderte oder neue Durchschnittsbezugswerte einer äußerst sorgfältigen Prüfung im Hinblick auf den jeweils zu erwartenden europäischen Mehrwert und einer damit eingehenden Kosten-Nutzen-Analyse unter besonderer Berücksichtigung des damit verbundenen Verwaltungsaufwands zu unterziehen sind (BR-Drucksache 26/09 (Beschluss), Ziffer 12). Zudem dürfen keine Indikatoren und Durchschnittsbezugswerte definiert werden, die dem Harmonisierungsverbot im Bildungsbereich zuwiderlaufen (BR-Drucksache 786/10 (Beschluss), Ziffer 3).
 - Er fordert darüber hinaus mit Nachdruck, Veränderungen im Bereich der Durchschnittsbezugswerte mit den für Bildung zuständigen Gremien des Rates abzustimmen.
 - Der Bundesrat nimmt positiv zur Kenntnis, dass in der Arbeitsunterlage der Kommission Verbesserungsmöglichkeiten bei der Messung des Durchschnittsbezugswerts zur Beteiligung Erwachsener am lebenslangen Lernen konstatiert werden. Damit wird seine wiederholt geäußerte Forderung nach einer Überarbeitung dieses ungeeigneten Indikators nunmehr aufgegriffen. Angesichts dessen verwundert jedoch, dass in der Mitteilung der Kommission die indikatorindizierte niedrige Quote der Beteiligung Erwachsener am lebenslangen Lernen von 10,7 Prozent unkritisch und ohne jeglichen Verweis auf die für den in der Arbeitsunterlage thematisierten Indikator geltenden Erhebungsbedingungen (geringer Zeitraum) herausgestellt wird.
 - Hinsichtlich des Durchschnittsbezugswerts zur Bildung im Elementarbereich wird in der Arbeitsunterlage die Entwicklung eines Rahmens von Indikatoren zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung thematisiert. Dieser soll Zugang und Erschwinglichkeit, Qualifikation und professionelle Entwicklung, Curriculum, Monitoring und Evaluation sowie Governance und Finanzierung von frühkindlicher Betreuung, Bildung und

Erziehung berücksichtigen. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang auf die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Bildungsinhalte und Bildungsstrukturen sowie für deren Rahmenbedingungen.

- Bezüglich des Durchschnittsbezugswerts zum Erwerb von Hochschulabschlüssen erinnert er daran, dass hierdurch der Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit einem Hochschul- oder gleichwertigen Abschluss erfasst wird und bei den Zahlen für Deutschland ISCED-4-Abschlüsse mit einzu-beziehen sind. Der Bundesrat bemängelt, dass diese Abschlüsse in der Arbeitsunterlage der Kommission nicht berücksichtigt werden und lediglich in einer Fußnote auf andere Definitionen des Indikators in einigen Mitgliedstaaten verwiesen wird.
16. Die Kommission tritt in der Arbeitsunterlage zur Mitteilung für eine weitere Verstärkung der Verbindung zwischen dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und ET 2020 ein. Vor diesem Hintergrund fordert der Bundesrat abermals, dass eine größtmögliche Flexibilität in der Vergabe von ESF-Mitteln gewährleistet sein muss, um den Bedürfnissen der Mitgliedstaaten und Regionen gerecht zu werden. Zudem darf die Mittelzuweisung aus kompetenziellen Gründen nicht an die Durchführung bildungspolitischer Reformen gekoppelt werden (BR-Drucksache 786/10 (Beschluss), Ziffer 8).
 17. Er weist darauf hin, dass aufgrund der hohen Standards in der beruflichen Bildung in Deutschland die mit den mittelfristigen Zielvorgaben der Rigaer Schlussfolgerungen genannten Komponenten bereits abdeckt werden und dass an der Optimierung des deutschen Bildungssystems kontinuierlich weitergearbeitet wird.
 18. Der Bundesrat stellt fest, dass die ganz überwiegende Zahl der in der Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen innerstaatlich sowohl bei einer quantitativen wie auch qualitativen Bewertung im Schwerpunkt eindeutig in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder nach den Artikeln 30 und 70 GG (Schulbereich, Lehrerbildung, Organisationshoheit für das Bildungssystem, Bildungshaushalte und Hochschulbildung) fällt. Die Themen berufliche- und Erwachsenenbildung sowie lebenslanges Lernen und Hochschulzulassungen haben im Vergleich sowohl mit Blick auf die Anzahl als auch in ihrer Substanz ein deutlich geringeres Gewicht.

Er bittet die Bundesregierung daher, die Stellungnahme nach § 5 Absatz 2 EUZBLG maßgeblich zu berücksichtigen.

19. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.