KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel,
SEK(2008) 3048

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zur

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

„Ein aktualisierter strategischer Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung“

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2008) 865 endgültig}
{SEK(2008) 3047}

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EIN AKTUALISIERTER STRATEGISCHER RAHMEN FÜR DIE EUROPÄISCHE ZUSAMMENARBEIT AUF DEM GEBIET DER ALLGEMEINEN UND BERUFLICHEN BILDUNG – ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Die vorliegende Folgenabschätzung ergänzt die Mitteilung der Kommission über einen aktualisierten strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung. Der Rat (Bildung) hatte in seinen Kernbotschaften, die der Europäische Rat auf seiner Tagung im März 2008 billigte, die Kommission dazu aufgefordert, einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen.

Die allgemeine und berufliche Bildung ist ein wesentlicher Faktor in der Lissabon-Strategie, und die Anwendung der offenen Methode der Koordinierung (OMK) im Bildungsbereich – das Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ – hat konkrete Ergebnisse hervorgebracht: Die Mitgliedstaaten beteiligen sich stärker an der europäischen Zusammenarbeit und ziehen daraus auch einen größeren Nutzen, und es wurden Hindernisse für die Mobilität der Bürger und das lebenslange Lernen abgebaut. Nach wie vor bestehen jedoch große Herausforderungen, und die nationalen Systeme weisen weiterhin Defizite auf. Dies veranschaulichen der Gemeinsame Fortschrittsbericht 2008 des Rates und der Kommission über die Umsetzung des Arbeitsprogramms[1] sowie die unzureichenden Fortschritte bei der Erreichung der fünf vereinbarten Benchmarks. Diese Ergebnisse und das Feedback der Mitgliedstaaten und der europäischen Stakeholderorganisationen, die für die vorliegende Folgendabschätzung konsultiert wurden, machen deutlich, dass insbesondere die Umsetzung auf nationaler Ebene und die Wirkung der OMK auf die nationalen Systeme verbessert werden müssen. Dies erfordert Folgendes: stärkere Betonung unmittelbarer Prioritäten, größeres politisches Engagement und Verbesserung der Außenwirkung, intensivere Einbindung der Stakeholder, wirksameres wechselseitiges Lernen und gezieltere Koordinierung des lebenslangen Lernens über alle Bereiche der allgemeinen und beruflichen Bildung hinweg.

Zugleich stellen die strategischen Herausforderungen der Wissensgesellschaft, des demografischen Wandels und der Globalisierung, auf die die Lissabon-Strategie ausgerichtet ist, auch weiterhin große Herausforderungen für die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung dar, und Themenkomplexe wie Migration und Nachhaltigkeit sind stärker in den Vordergrund gerückt. Hinzu kommt die ernsthafte Gefahr, dass es zu einem Missverhältnis zwischen Qualifikationsbedarf und -angebot und einem Mangel an hoch qualifizierten Arbeitnehmern kommt und dass das Qualifikationsniveau der Bürger mit niedrigerem Bildungsstand nicht ausreicht. Daher müssen die Qualifikationen der Arbeitskräfte und der von Ausgrenzung bedrohten Bevölkerungsgruppen dringend verbessert werden. Wirtschaftswissenschaftliche Untersuchungen bestätigen, dass die Wirtschaft, die Gesellschaft und jeder einzelne Bürger erheblich von Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung profitieren. Die Investitionen wirken sich positiv auf Beschäftigungsfähigkeit, Wissen und Innovation, die soziale Eingliederung und den aktiven

[1] Gemeinsamer Fortschrittsbericht 2008 des Rates und der Kommission über die Umsetzung des Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ — „Wissen, Kreativität und Innovation durch lebenslanges Lernen“ (Februar 2008), ABl. C 86 vom 5.4.2008, S. 1.

Bürgersinn aus, und sie tragen zum Rückgang der Kriminalität und zur Verbesserung des allgemeinen Gesundheitszustandes bei.

Die Ergebnisse der umfassenden Konsultation der Mitgliedstaaten, der Sozialpartner und der relevanten Stakeholder zur Wirkung der OMK für die allgemeine und berufliche Bildung fallen weitgehend positiv aus. Die globalen Herausforderungen und Ziele, auf die die OMK abgestimmt ist, sind weiterhin aktuell. Die Mitgliedstaaten sprechen sich jedoch für Anpassungen bei den Arbeitsmethoden aus, um die Ausrichtung und die Wirksamkeit der Maßnahmen zu verbessern.

Auf Grundlage der oben dargelegten Herausforderungen lassen sich drei Ziele für einen aktualisierten strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung definieren: Anhebung des allgemeinen Qualifikationsniveaus (langfristig), Unterstützung der Länder bei der Reform ihrer Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung (mittelfristig) und Durchführung spezifischer Maßnahmen zur Steigerung der Effektivität und der Wirkung der OMK, insbesondere durch eine Verbesserung der Ausrichtung, des politischen Engagements und der Außenwirkung, durch die Einbindung relevanter Stakeholder, Peer Learning und die bereichsübergreifende Koordinierung über die verschiedenen Sektoren der allgemeinen und beruflichen Bildung hinweg (kurzfristig).

Vier politische Optionen wurden geprüft: Fortführung der Arbeiten im Rahmen der Lissabon-Strategie ohne spezifische OMK für die allgemeine und berufliche Bildung, Beibehaltung des Status Quo (d. h. des Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ in seiner derzeitigen Form), Aktualisierung des strategischen Rahmens sowie Ausweitung und Vertiefung der OMK. Jede dieser Optionen erfordert eine andere Art von Engagement der Länder sowie Kooperationsaktivitäten in unterschiedlichem Umfang. Bei allen Optionen bleibt jedoch das Subsidiaritätsprinzip gewahrt, und sie sind verhältnismäßig angesichts der Herausforderungen, mit denen die allgemeine und berufliche Bildung im Kontext der Lissabon-Strategie und der erneuerten Sozialagenda konfrontiert ist.

Eine Beurteilung der Auswirkungen der OMK auf die nationale Politik und die politische Konvergenz ist für alle vier Optionen sehr schwierig. Insbesondere ist es problematisch, stichhaltige Belege in Form quantifizierbarer Ergebnisse vorzulegen, die kausal den Zusammenhang zwischen der OMK und den Ergebnissen der nationalen Politik aufzeigen (etwa um festzustellen, inwieweit der Anstieg des Qualifikationsniveaus, gemessen anhand der Fortschritte bei der Erreichung der Benchmarks, auf die OMK zurückzuführen ist). In qualitativer Hinsicht bestätigen die bisherigen Erfahrungen und die Konsultationsergebnisse jedoch, dass die OMK in ihrer derzeitigen Form nach Auffassung der Mitgliedstaaten und der Stakeholder zwar zur Entwicklung der nationalen Politik beiträgt, allerdings verbesserungsbedürftig ist. Eine Steigerung der Wirksamkeit entweder mittels eines aktualisierten strategischen Rahmens oder durch eine Erweiterung und Vertiefung (Optionen 3 und 4) dürfte am ehesten dazu beitragen, die Gesamtwirkung der OMK auf die Reform der nationalen Systeme im Sinne der Lissabon-Strategie und der erneuerten Sozialagenda zu verstärken.

Auch wenn alle angeführten Optionen ihre Vorteile haben, kann nur die Entwicklung eines aktualisierten strategischen Rahmens (Option 3) dafür sorgen, dass die Wirkung der OMK auf die nationalen Reformen der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung verstärkt und die Wirksamkeit der OMK als Instrument für Zusammenarbeit und Politikentwicklung verbessert wird. Diese Option würde es ermöglichen, politische Ziele zu definieren, die auf das gesamte Spektrum der von den Mitgliedstaaten und den Stakeholdern ermittelten Herausforderungen abgestimmt sind, und zugleich auf den Veränderungsbedarf hinsichtlich

der im Rahmen der OMK angewandten Arbeitsmethoden zu reagieren. Außerdem ist diese Option auch realisierbar.

Geeignete Mechanismen zur Überwachung und Bewertung der Wirkung der nationalen Politik, der politischen Konvergenz und der politischen Ergebnisse der OMK auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung gibt es bereits: den alle zwei Jahre vorgelegten gemeinsamen Fortschrittsbericht sowie den jährlichen Bericht über Indikatoren und Benchmarks. Die Wirksamkeit dieser Instrumente könnte gesteigert werden, indem man den gemeinsamen Bericht stärker auf die prioritären Themen ausrichtet und Länderbewertungen hinzufügt, das Feedback der Mitgliedstaaten zum Funktionieren der OMK verbessert und die Stakeholder intensiver einbindet.