



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.12.2021
COM(2021) 773 final

2021/0405 (NLE)

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zu individuellen Lernkonten

{SEC(2021) 417 final} - {SWD(2021) 368 final} - {SWD(2021) 369 final} -
{SWD(2021) 370 final}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Der Erfolg des digitalen und ökologischen Wandels hängt davon ab, dass die Arbeitnehmer über die richtigen Kompetenzen verfügen, und der Bedarf eines raschen Handelns richtet hohe Anforderungen an die in den Mitgliedstaaten bestehenden Unterstützungssysteme für kontinuierliches Lernen. Der demografische Wandel in Europa macht es zudem erforderlich, das ganze Potenzial jedes Einzelnen auszuschöpfen, um ein nachhaltiges Wachstum zu gewährleisten. Auch erfordert die Erholung von den sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie eine verstärkte Kompetenzpolitik, um erfolgreiche berufliche Neuorientierungen wo immer nötig zu unterstützen.

Die Kompetenzentwicklung bildet einen wichtigen Teil der Reaktion auf diese Herausforderungen. Kompetenzen sind ein Kernstück der europäischen Lebensweise, da sie eine wichtige Triebkraft für den Erfolg des Einzelnen in einem sich rasch wandelnden Arbeitsmarkt darstellen. Starke Kompetenzen eröffnen Chancen, bieten in unsicheren Zeiten ein Sicherheitsnetz und fördern Inklusion und sozialen Fortschritt. In Europa nehmen jedoch zu wenige Menschen an regelmäßigem Lernen teil, sobald sie ihre Erstausbildung abgeschlossen haben. Viele von ihnen sind aufgrund ihres Erwerbsstatus oder ihrer persönlichen Umstände, wie Mangel an Geld, Zeit oder Motivation zur Weiterbildung, von der Möglichkeit ausgeschlossen, sich weiterzubilden oder umzuschulen. Ein begrenztes Bewusstsein für den eigenen Qualifikationsbedarf, die begrenzte Transparenz der Weiterbildungsangebote, Unsicherheiten hinsichtlich der Qualität und Anerkennung eines Bildungsprogramms sowie die Tatsache, dass die verfügbaren Angebote nur unzureichend an den individuellen Bedarf angepasst sind, tragen allesamt dazu bei, dass es im Rahmen der begrenzten Möglichkeiten einer finanziellen Unterstützung wenig Motivation zur Inanspruchnahme von Weiterbildungen gibt.¹

Infolgedessen absolviert derzeit nur jeder zehnte Erwachsene in Europa in einem gegebenen Zeitraum von vier Wochen eine Weiterbildung², und weniger als die Hälfte aller Erwachsenen gibt an, in einem Zeitraum von zwölf Monaten eine formale oder nichtformale Maßnahme der allgemeinen oder beruflichen Bildung absolviert zu haben. Darüber hinaus sind diejenigen, die sich fort- oder weiterbilden, nicht unbedingt diejenigen, die diese am dringendsten benötigen. Beispielsweise nehmen unbefristet Beschäftigte häufiger als andere Erwachsene an Lernaktivitäten teil (45 % gegenüber 29 %), während Branchen, Berufe und Beschäftigungsformen mit einem höheren Anteil an gering qualifizierten Arbeitskräften am unteren Ende der Rangliste der Weiterqualifizierung stehen.³ Frauen nehmen insgesamt etwas

¹ Siehe Abschnitt 2.2 der Folgenabschätzung für eine Analyse der Problemursachen, die zu einer geringen und ungleichen Teilnahme an Weiterbildungen führen.

² Arbeitkräfteerhebung 2020, Variable [TRNG LFSE 01](#).

³ [Erhebung über Erwachsenenbildung 2016](#), Altersgruppe der 25- bis 64-Jährigen, ausgenommen Ausbildung am Arbeitsplatz unter Anleitung. Dies ist das jüngste Jahr, für das Daten über die Teilnahme an der Erwachsenenbildung in den letzten zwölf Monaten vorliegen.

mehr an der Erwachsenenbildung teil als Männer (38,4 % gegenüber 36,4 %). Allerdings geben Männer eher an, aus beruflichen Gründen an Weiterbildung teilzunehmen, als Frauen.⁴

Qualifizierte Arbeitskräfte sind auch ein Schlüsselfaktor für die Produktivität, Nachhaltigkeit und Innovation von Unternehmen aller Größen, wobei dies insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) gilt. Sie ermöglichen den Unternehmen, zu wachsen sowie zu einem erfolgreichen grünen und digitalen Wandel beizutragen und dadurch hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen. Werden die Mitarbeiter mit den richtigen Kompetenzen ausgestattet, können die Unternehmen auch die Vorteile fortschrittlicher Technologien nutzen.

Es bestehen jedoch weiter Qualifikationsungleichgewichte und -lücken auf dem Arbeitsmarkt, und sie nehmen zu.⁵ Sie behindern beispielsweise jetzt schon den Übergang zu einer grüneren Wirtschaft, was verdeutlicht, wie wichtig Investitionen in Kompetenzen sind, um die ehrgeizigen Ziele des europäischen Grünen Deals der EU, einschließlich der Emissionsreduktionsziele, zu erreichen.⁶ Diese Ungleichgewichte bremsen außerdem den digitalen Wandel, da mehr als 70 % der Unternehmen angeben, dass der Mangel an Personal mit angemessenen digitalen Kompetenzen ein Investitionshindernis darstellt.⁷ Vor allem KMU sind im Vergleich zu größeren Unternehmen oft benachteiligt, wenn es darum geht, die Kompetenzentwicklung ihrer Mitarbeiter zu unterstützen. Arbeitnehmer in großen Unternehmen beteiligen sich häufiger an Weiterbildungen (55 %) als KMU-Mitarbeiter (42 %). KMU umfassen auch Kleinunternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten, die die geringste Beteiligung an Weiterbildungen aufweisen (36 %).⁸

Die Mitteilung der Kommission über eine europäische Kompetenzagenda⁹ für nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, soziale Gerechtigkeit und Resilienz wurde im Juli 2020 veröffentlicht, als die COVID-19-Pandemie gerade einen Gipfelpunkt erreichte. Darin wurden eine Revolution im Kompetenzbereich und ein Paradigmenwechsel in der Weiterbildungspolitik gefordert und zwölf Maßnahmen angekündigt, um dies in die Realität umzusetzen. Eine dieser Maßnahmen umfasst die Initiative zu individuellen Lernkonten, die es Erwachsenen ermöglicht, Weiterbildungsansprüche zu erwerben und zu bewahren, um diese für eine Weiterbildung, Beratung oder Validierung zu nutzen.

Von diesem Paradigmenwechsel in der Weiterbildungspolitik sind auch viele wichtige Initiativen der Kommission geprägt:

⁴ 79 % der nichtformalen Lernaktivitäten von Männern war beruflich bedingt, gegenüber 71 % bei Frauen. In Bezug auf formales Lernen liegen keine entsprechenden Daten vor.

⁵ Der [Investitionsumfrage der EIB](#) zufolge stieg der Anteil der Arbeitgeber in der EU, die die Schwierigkeit, Arbeitskräfte mit den richtigen Qualifikationen zu finden, als Investitionshindernis betrachten, von 66 % im Jahr 2016 auf 76 % im Jahr 2019, wobei im COVID-19-Jahr 2020 nur ein leichter Rückgang auf 73 % zu verzeichnen war.

⁶ ILO (2019), [Skills for a greener future: A global view based on 32 country studies](#) (Kompetenzen für eine grünere Zukunft: Ein Gesamtüberblick auf der Grundlage von 32 Länderstudien).

⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Digitaler Kompass 2030: der europäische Weg in die digitale Dekade ([COM\(2021\) 118 final](#)).

⁸ [Erhebung über Erwachsenenbildung 2016](#), Altersgruppe der 25- bis 64-Jährigen, ausgenommen Ausbildung am Arbeitsplatz unter Anleitung.

⁹ Mitteilung der Kommission über eine europäische Kompetenzagenda für nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, soziale Gerechtigkeit und Resilienz ([COM\(2020\) 274 final](#)).

- Der *Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte* enthielt ein ehrgeiziges Kernziel für Kompetenzen: Bis 2030 sollten 60 % der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter in der EU jährlich an Weiterbildungen teilnehmen. Die Führungskräfte der EU begrüßten dies in der Erklärung von Porto vom 8. Mai 2021 und in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. Juni 2021.¹⁰
- Im *europäischen Grünen Deal*¹¹ wird anerkannt, dass Kompetenzen eine entscheidende Voraussetzung für den grünen Übergang zu einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft sind. In der Mitteilung der Kommission „Fit für 55“ vom 14. Juli 2021¹² wird anerkannt, dass der ökologische Wandel nur gelingen kann, wenn die EU über die qualifizierten Arbeitskräfte verfügt, die nötig sind, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.
- In ihrer Rede zur Lage der Union 2021 betonte Präsidentin von der Leyen, wie wichtig Investitionen in digitale Kompetenzen sind und dass die europäischen Entscheidungsträger dies beachten sollten. In *Europas digitale Dekade*¹³ wird das Ziel bekräftigt, dass bis 2030 mindestens 80 % der EU-Bevölkerung zumindest über grundlegende digitale Kompetenzen verfügt, und vorgeschlagen, dass bis 2030 20 Millionen IKT-Fachkräften in der EU beschäftigt werden, wobei ein besser ausgeglichenes Verhältnis zwischen Frauen und Männern angestrebt wird. Mit dem kürzlich angenommenen Vorschlag zum *Weg in die digitale Dekade*¹⁴ wird ein Rahmen geschaffen, um dies voranzubringen.
- In der Kommissionsmitteilung zur *neuen Industriestrategie für Europa*¹⁵ werden entschiedene Maßnahmen gefordert, um lebenslanges Lernen für alle zu verwirklichen und sicherzustellen, dass die allgemeine und die berufliche Bildung mit der Entwicklung Schritt halten und zum Gelingen des doppelten Übergangs beitragen.
- Die *Aufbau- und Resilienzfazilität*¹⁶ im Rahmen von Next Generation EU sowie der mehrjährige Finanzrahmen stellen den Mitgliedstaaten beispiellose EU-Mittel für Investitionen in Kompetenzen zur Verfügung. Alle bisher von der Kommission

¹⁰ [Erklärung von Porto – Rat \(europa.eu\)](#) und [2425-06-21-euco-conclusions-en.pdf \(europa.eu\)](#).

¹¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der europäische Grüne Deal ([COM\(2019\) 640 final](#)).

¹² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Fit für 55: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030 ([COM\(2021\) 550 final](#)).

¹³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Digitaler Kompass 2030: der europäische Weg in die digitale Dekade ([COM\(2021\) 118 final](#)).

¹⁴ Weg in die digitale Dekade ([COM\(2021\) 574](#)).

¹⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020: einen stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas aufbauen ([COM\(2021\) 350 final](#)).

¹⁶ [Verordnung \(EU\) 2021/241](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

angenommenen nationalen Aufbau- und Resilienzpläne enthalten Maßnahmen zur Weiterqualifizierung und Umschulung Erwachsener.

Da sich die bisherigen Initiativen als unzureichend erwiesen haben, um die Beteiligung Erwachsener an Weiterbildungsmaßnahmen erheblich zu erhöhen und die Lücken bei der Unterstützung des Zugangs zu Fort- und Weiterbildung zu schließen, ist diese Initiative erforderlich. Die Situation variiert zwar zwischen den Mitgliedstaaten, doch alle stehen vor ähnlichen Herausforderungen, wie aus der Analyse des Europäischen Semesters und den länderspezifischen Empfehlungen hervorgeht.¹⁷

Wie die Analyse der Folgenabschätzung¹⁸ verdeutlicht, gibt es **zwei Hauptproblempunkte: unzureichende finanzielle Unterstützung der Einzelpersonen für Weiterbildung, auch um Zeit für die Weiterbildung schaffen zu können, sowie unzureichende Motivation zur Weiterbildung.**

Das Problem hat vielerlei Folgen, wobei die Palette ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko, niedrigere Löhne und geringere Arbeitszufriedenheit des Einzelnen umfasst sowie eine geringere Produktivität in Unternehmen, insbesondere in KMU, und folglich ein geringeres BIP sowie eine insgesamt geringere Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft.¹⁹

Ohne entschlossenes Engagement dürfte die Teilnahme an der Erwachsenenbildung bis 2030 nur rund 49 % betragen und damit deutlich hinter dem 60 %-Ziel zurückbleiben. Aus diesem Grund schlägt die Kommission einen neuen Ansatz zur Unterstützung von Weiterbildung und Umschulung in der EU vor, der mit der Kompetenzagenda im Einklang steht: den Einzelpersonen das Steuer in die Hand zu geben und sie mit der Unterstützung und den Instrumenten zu versorgen, die für eine regelmäßige Teilhabe am Lernen benötigt werden.

Das allgemeine Ziel der Initiative besteht darin, die Reformen der Mitgliedstaaten zu unterstützen, um Erwachsene in die Lage zu versetzen, an Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen, sodass die Teilnahmequoten erhöht und die Qualifikationslücken verringert werden. Der Vorschlag bezieht sich auf alle Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter, unabhängig vom Erwerbs- oder Beschäftigungsstatus.²⁰ Somit wird ein ganz neuer Ansatz für lebenslanges Lernen verfolgt, bei dem die Weiterbildungsansprüche vom ursprünglichen Geldgeber abgekoppelt werden und die Einzelpersonen voll über die Ansprüche verfügen können. Die Initiative trägt damit zum übergeordneten Ziel der EU bei, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft zu fördern, bei der Vollbeschäftigung und sozialer Fortschritt im Blickfeld stehen. Szenarioanalysen lassen darauf schließen, dass der

¹⁷ Siehe Folgenabschätzung Anhang 6.3 für weitere Informationen zu den Ungleichheiten bei der Teilnahme an Erwachsenenbildung und Anhang 6.4 für einen Überblick über die länderspezifischen Empfehlungen in Bezug auf Kompetenzen.

¹⁸ Siehe Abschnitt 2 der Folgenabschätzung.

¹⁹ Siehe Abschnitt 2.3 der Folgenabschätzung.

²⁰ Der Begriff „Erwerbsstatus“ umfasst alle Erwerbstätigen, Arbeitslose und Nichterwerbspersonen. Der Begriff „Beschäftigungsstatus“ umfasst alle Arbeitnehmer, die unabhängig von ihrem vertraglichen Status beschäftigt sind, d. h. auch Selbstständige und andere Personen in atypischen Beschäftigungsformen.

vorgeschlagene Ansatz die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen bis 2030 auf ein Niveau heben würde, das über dem EU-Ziel von 60 % liegt.²¹

Konkret wird in diesem Vorschlag empfohlen, dass die Mitgliedstaaten durch folgende Schritte Erwachsenen die Teilnahme an Weiterbildungen ermöglichen, um die Teilnahmequoten zu erhöhen und die Qualifikationslücken zu verringern:

- a) Unterstützung aller Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter beim Zugang zu Weiterbildungen, auch bei beruflicher Neuorientierung, und unabhängig von ihrem Erwerbs- oder ihrem Beschäftigungsstatus
- b) Erhöhung der Anreize und der Motivation des Einzelnen, eine Weiterbildung zu machen

Um diese Ziele zu erreichen, werden die Mitgliedstaaten in der vorgeschlagenen Empfehlung aufgefordert, individuelle Lernkonten einzurichten. Diese würden das Recht auf lebenslanges Lernen verkörpern, und zwar durch individuelle Lernkonten, die es dem Einzelnen ermöglichen, an arbeitsmarktrelevanten Weiterbildungen teilzunehmen, sowie durch günstige Rahmenbedingungen die auch Beratungs- und Validierungsmöglichkeiten beinhalten, um die tatsächliche Inanspruchnahme der Weiterbildung zu fördern. Dies entspricht der Leitlinie 6 des Beschlusses des Rates von 2021 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten²² („Beschäftigungsleitlinien“), mit der die Fassung von 2020²³ bestätigt wird; in dieser wird der Zugang zu Beschäftigung und Kompetenzen hervorgehoben und werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, *„die Bestimmungen über individuelle Aus-, Fort- und Weiterbildungsansprüche zu stärken und deren Übertragbarkeit bei beruflicher Neuorientierung, ... sicherzustellen“*.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich**

Der Vorschlag steht im Einklang mit bestehenden politischen Initiativen der EU und ergänzt sie, wobei der Schwerpunkt in den meisten Fällen auf der Gestaltung von Erwachsenenbildung und -ausbildung („Angebotsseite“) und nicht darauf liegt, diese für Erwachsene zugänglich zu machen und sie zur Nutzung zu ermutigen („Nachfrageseite“).

Darüber hinaus sind die bestehenden Initiativen oft begrenzt und konzentrieren sich nur auf bestimmte Gruppen und nicht auf alle Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter. So vereinbarten die Mitgliedstaaten beispielsweise bei der Annahme der Empfehlung des Rates von 2016 für Weiterbildungspfade²⁴ (dem jüngsten wichtigen EU-Rechtsakt zur Erwachsenenbildung), einen strategischen und koordinierten Ansatz zu verfolgen, um den 58 Millionen gering qualifizierten Erwachsenen in der EU Lernmöglichkeiten zu bieten.²⁵ Ziel ist es, ihnen dabei zu helfen, ihre Grundkompetenzen (d. h. Lese-, Schreib-, Rechen- und digitale Kompetenzen)

²¹ Siehe Abschnitt 6.1 der Folgenabschätzung.

²² [Beschluss \(EU\) 2021/1868 des Rates](#) zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 379 vom 26.10.2021, S. 1).

²³ [Beschluss \(EU\) 2020/1512 des Rates vom 13. Oktober 2020 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten](#), S. 22.

²⁴ [Empfehlung des Rates vom 19. Dezember 2016](#) für Weiterbildungspfade: Neue Chancen für Erwachsene. ABl. C 484 vom 24.12.2016, S. 1.

²⁵ Arbeitskräfteerhebung 2020, Variable [edat_lfs_9901](#).

zu verbessern und/oder sich durch höhere Qualifikationen ein breiteres Spektrum von Kompetenzen zu erwerben. Im Bericht über die Umsetzung der Empfehlung aus dem Jahr 2019 wird eine Reihe politischer Maßnahmen auf nationaler Ebene aufgezeigt. Ferner kommt darin zum Ausdruck, dass die Herausforderung, die Kompetenzen von gering qualifizierten Personen zu verbessern, einen langfristigen systemischen Ansatz erfordert, der mit einer angemessenen Finanzierung, Öffentlichkeitsarbeit und Beratung einhergeht, was oft nicht der Fall ist. In der Empfehlung sind die Zielgruppe und der Anwendungsbereich enger gefasst als in diesem Vorschlag, da sie sich hauptsächlich auf Geringqualifizierte konzentriert und keine Empfehlung für eine finanzielle Unterstützung einzelner Lernender beinhaltet.

Diese Initiative ergänzt eine Reihe von Instrumenten, die im **Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte**²⁶ vom März 2021 genannt werden und durch die die EU und die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, ihre Strategien und Investitionen im Bereich Kompetenzen auszuweiten:

- Zusammen mit diesem Vorschlag wird ein Kommissionsvorschlag für eine **Empfehlung des Rates zu Microcredentials** vorgelegt, die eine Maßnahme im Rahmen der Kompetenzagenda bilden sowie ein Schlüsselinstrument zur Vollendung des europäischen Bildungsraums bis 2025²⁷ sind. Dies soll den Menschen helfen, sich an die sich wandelnden Bedürfnisse des Arbeitsmarktes anzupassen, indem Qualität, Transparenz und Anerkennung von Programmen für Kurzlehrgänge gefördert werden. Durch Microcredentials können Einzelpersonen unter Nutzung ihrer individuellen Lernkonten auf die Qualität der Weiterbildung und eine anschließende Anerkennung ihres Engagements, auch durch ihre derzeitigen und künftigen Arbeitgeber, vertrauen. Diese beiden Initiativen fördern gemeinsam die Inanspruchnahme von Weiterbildungen: indem Erwachsenen die Mittel dafür gegeben werden und sichergestellt wird, dass es sich für sie lohnt.
- Der im November 2020 ins Leben gerufene **Kompetenzpakt**²⁸ zielt darauf ab, private und öffentliche Interessenträger zu mobilisieren, damit sie konkrete Maßnahmen für die Weiterqualifizierung und Umschulung von Menschen auf dem Arbeitsmarkt ergreifen und gegebenenfalls ihre Anstrengungen in Partnerschaften bündeln. Seitdem hat die Kommission hochrangige Rundtischgespräche mit Branchenvertretern, Sozialpartnern und Anbietern beruflicher Aus- und Weiterbildung abgehalten, um groß angelegte Partnerschaften in den 14 industriellen Ökosystemen der Industriestrategie der EU ins Leben zu rufen. Bis Ende November 2021 wurden fünf solche Partnerschaften gegründet,²⁹ die sich dafür einsetzen, in den kommenden Jahren 1,5 Millionen Menschen weiterzubilden oder umzuschulen. Dem Kompetenzpakt haben sich bislang mehr als 500 Mitglieder angeschlossen, darunter Branchenverbände, große und kleine Unternehmen,

²⁶ Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte ([COM\(2021\) 102 final](#)).

²⁷ Mitteilung der Kommission über die Vollendung des europäischen Bildungsraums bis 2025 ([COM\(2020\) 625 final](#)).

²⁸ [Kompetenzpakt](#).

²⁹ Diese umfassen die folgenden industriellen Ökosysteme: Automobilindustrie, Mikroelektronik, Luft- und Raumfahrt und Verteidigungsindustrie, Schiffbau und erneuerbare Offshore-Energien.

Universitäten, Berufsbildungseinrichtungen, Sozialpartner, Handelskammern, regionale und lokale Behörden sowie öffentliche und private Arbeitsvermittlungen.

- Die Annahme dieses Vorschlags für eine Empfehlung wird die Umsetzung der im März 2021 angenommenen **Empfehlung der Kommission zu einer wirksamen aktiven Beschäftigungsförderung (EASE)**³⁰ erleichtern. Dies wird den Mitgliedstaaten helfen, Maßnahmenpakete zu entwickeln, um den Arbeitnehmern Arbeitsmarktübergänge zu erleichtern, insbesondere durch die Förderung von „Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten und Fördermaßnahmen“.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT

• **Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage für die vorgeschlagene Empfehlung ist Artikel 292 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Verbindung mit Artikel 149 AEUV, da der Hauptzweck dieser Initiative darin besteht, die Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der Ziele der Beschäftigungspolitik zu unterstützen. Artikel 149 AEUV sieht nicht bindende Maßnahmen im Bereich Beschäftigung vor, die darauf abzielen, vergleichende Analysen und Gutachten bereitzustellen sowie innovative Ansätze zu fördern. Die Empfehlung wird zur Umsetzung von Artikel 145 AEUV beitragen, der besagt, dass die Mitgliedstaaten und die Union „auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie und insbesondere auf die Förderung der *Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie der Fähigkeit der Arbeitsmärkte, auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren*“ hinarbeiten.

• **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Der vorliegende Vorschlag steht im Einklang mit dem in Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (AEUV) verankerten Subsidiaritätsprinzip.

Mit der Initiative sollen zwar die nationalen Bemühungen unterstützt und beschleunigt werden, doch wird das Subsidiaritätsprinzip uneingeschränkt gewahrt, indem es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, über die wichtigsten Gestaltungsparameter zu entscheiden, insbesondere über Finanzierungsquellen, die Höhe der Weiterbildungsansprüche, vorrangige Zielgruppen (d. h. Personen, die eine Weiterbildung und Umschulung am dringendsten benötigen) und förderfähige Weiterbildungsmöglichkeiten. Während die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Verbesserung der Situation auf nationaler Ebene ergreifen können, lassen sich die nationalen Anstrengungen durch eine EU-Initiative unterstützen, koordinieren und beschleunigen, indem Erfahrungen ausgetauscht und innovative Ansätze gefördert werden. Dadurch können auch Erwartungen geweckt und es kann Vertrauen zwischen den

³⁰ Empfehlung der Kommission vom 4.3.2021 zu einer wirksamen aktiven Beschäftigungsförderung (EASE) nach der COVID-19-Krise ([COM\(2021\) 1372 final](#)).

Mitgliedstaaten und den Interessenträgern im Hinblick auf vermehrte öffentliche und private Investitionen in Kompetenzen geschaffen werden, indem signalisiert wird, dass alle zum gemeinsamen Gut qualifizierter Arbeitskräfte in der EU beitragen und davon profitieren werden. In der öffentlichen Konsultation stimmten 84 % der Befragten³¹ zu, dass die Initiative auch zu einer effizienteren Nutzung von EU-Mitteln für die Kompetenzentwicklung führen könnte.

Die Initiative kann der wachsenden Zahl von EU-Bürgern, die in einem anderen Mitgliedstaat leben, den Zugang zu Weiterbildung erleichtern und so zur Arbeitskräftemobilität innerhalb der EU und zur weiteren Integration des Binnenmarkts beitragen.³² Sie würde auch die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen im Binnenmarkt erleichtern, indem Qualität und Transparenz des Weiterbildungsmarktes in der gesamten EU verbessert werden.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der vorliegende Vorschlag steht im Einklang mit dem in Artikel 5 Absatz 4 AEUV verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen angesichts der Dringlichkeit der Herausforderung und des erklärten Ziels der Mitgliedstaaten, die Teilnahmequoten an der Erwachsenenbildung bis 2030 deutlich über das Niveau zu heben, das nach vernünftigem Ermessen im Rahmen des Basisszenarios erreicht werden kann, die Bestimmungen über individuelle Weiterbildungsansprüche zu stärken und die Übertragbarkeit der Ansprüche bei einer beruflichen Neuorientierung sicherzustellen.

Die Empfehlung, persönliche Konten für Weiterbildungsansprüche einzurichten, ist verhältnismäßig, da diese Konten es ermöglichen, dass die Weiterbildungsansprüche von ihrem ursprünglichen Geldgeber abgekoppelt werden und die Einzelpersonen voll darüber verfügen können, was eine wesentliche Voraussetzung für die Übertragbarkeit der Ansprüche ist. Persönliche Konten erleichtern auch flexible Finanzierungsmodelle mit Kostenteilung zwischen den verschiedenen Geldgebern der Weiterbildungsansprüche und eine modulierte Unterstützung nach Zielgruppen, was einer breite Palette an möglichen nationalen Finanzierungs- und Umsetzungsmodellen Raum gibt. Die Umsetzung der vorgeschlagenen Empfehlung in Bezug auf individuelle Lernkonten und günstige Rahmenbedingungen können auf den Regelungen aufbauen, die in den Mitgliedstaaten bereits bestehen oder in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehen sind. Die Empfehlung ermöglicht differenzierte Ansätze, die den unterschiedlichen wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen

³¹ Die Spanne reicht von 69 % bei den Unternehmen bis zu 93 % bei NRO und sonstigen Befragten. Die Zustimmung lag bei den Befragten aus den Mitgliedstaaten mit niedrigen (89 %) Teilnahmequoten im Vergleich zu jenen mit hohen (77 %) Teilnahmequoten um zwölf Prozentpunkte höher.

³² Siehe Europäische Kommission (2020), „[Annual Report on Intra-EU labour mobility](#)“ (Jahresbericht über die Arbeitskräftemobilität innerhalb der EU), um mehr über Trends in der Arbeitskräftemobilität in der EU zu erfahren, sowie Dorn und Zweigmüller (2021), „[Migration and Labor Market Integration in Europe](#)“ (Migration und Arbeitsmarktintegration in Europa) (*Journal of Economic Perspectives*) für die Argumentation, dass fehlende Kompetenzen die Arbeitskräftemobilität innerhalb der EU einschränken.

Gegebenheiten der Mitgliedstaaten sowie den verschiedenen Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsmarktbedingungen Rechnung tragen.

Der Inhalt dieser vorgeschlagenen Empfehlung geht daher nicht über das hinaus, was zur Erreichung ihrer Ziele erforderlich ist.

- **Wahl des Instruments**

In Anbetracht des Ziels (Unterstützung der Reformen in den Mitgliedstaaten) und der geplanten Rechtsgrundlage werden nur nicht verbindliche Instrumente geprüft. Eine Möglichkeit ist der Vorschlag, die Beschäftigungsleitlinien zu überarbeiten, um die Reformen der Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters und der länderspezifischen Empfehlungen zu unterstützen. Durch die jüngsten Leitlinien von Oktober 2021³³ wird die Fassung von 2020 bestätigt, in der die Mitgliedstaaten bereits aufgefordert wurden, *„die Bestimmungen über individuelle Aus-, Fort- und Weiterbildungsansprüche zu stärken und deren Übertragbarkeit bei beruflicher Neuorientierung, gegebenenfalls auch über individuelle Lernkonten, sicherzustellen“*. Da die Beschäftigungsleitlinien jedoch allgemeiner Natur sind, enthalten sie keine weiteren Hinweise darauf, wie dies zu erreichen ist.

Eine weitere Möglichkeit besteht in einer Mitteilung oder Empfehlung der Kommission, die den Mitgliedstaaten weitere Leitlinien an die Hand geben und als Grundlage für die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen dienen könnte. Diese würde jedoch nicht auf der politischen Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten basieren und wäre daher nicht ausreichend, um Anreize für die erforderlichen Reformen zu schaffen.

Das bevorzugte Instrument ist ein Vorschlag für eine Empfehlung des Rates. Diese würde den Mitgliedstaaten gemeinsam vereinbarte Empfehlungen für ein konkretes Instrument bieten, das ihnen dabei helfen kann, das EU-Kernziel in Bezug auf die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen bis 2030 zu erreichen. Außerdem bietet sie einen gemeinsamen Aktionsrahmen, der als Grundlage für die anschließende Analyse der Reformen und Fortschritten dienen könnte. Während es den Mitgliedstaaten überlassen ist, über die Gestaltungsparameter wie vorrangige Zielgruppen, Finanzierungsmöglichkeiten oder förderfähige Weiterbildungsmöglichkeiten zu entscheiden, enthält der Vorschlag Leitlinien für die Bewältigung der in den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelten Herausforderungen, die die spezifischen Gegebenheiten des jeweiligen Mitgliedstaats berücksichtigen.

In der öffentlichen Konsultation stimmten 61 %³⁴ der Befragten zu, dass EU-Rechtsvorschriften, die von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis befolgt werden – wie beispielsweise eine Empfehlung des Rates –, das geeignete Mittel wären, um die Ziele dieser Initiative zu erreichen.

³³ [Beschluss \(EU\) 2020/1512 des Rates](#) vom 13. Oktober 2020 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 344, S. 22), bestätigt durch den [Beschluss \(EU\) 2021/1868 des Rates](#) vom 15. Oktober 2021 (ABl. L 379, S. 1).

³⁴ Die Spanne reicht von 49 % bei den Unternehmen bis zu 83 % bei NRO und sonstigen Befragten.

3. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN DER INTERESSENTRÄGER UND FOLGENABSCHÄTZUNGEN

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Entfällt.

- **Konsultation der Interessenträger**

Die **Folgenabschätzung in der Anfangsphase** war vom 23. März bis 20. April 2021 online für Rückmeldungen der Öffentlichkeit verfügbar. Insgesamt gingen 23 Antworten ein; darin wurde vor allem betont, wie wichtig es ist, individuelle Lernkonten in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern zu gestalten, für eine hohe Qualität der Weiterbildung zu sorgen, Beratung und Informationen zur Verfügung zu stellen und gefährdeten Gruppen ausreichend Aufmerksamkeit zu widmen.

Die Kommission führte zwischen dem 23. April und dem 16. Juli 2021 eine **zwelfwöchige öffentliche Konsultation** durch. Dabei gingen 216 Antworten von 78 Bürgerinnen und Bürgern, 26 Behörden, 46 Unternehmensverbänden und Unternehmen, 26 Gewerkschaften und 40 NRO/sonstigen Befragten ein. Die Mehrheit der Befragten (35), darunter 23 Organisationen auf EU-Ebene, war in Belgien ansässig, bzw. in Italien (24) an zweiter Stelle. Darüber hinaus gingen 38 schriftliche Antworten ein.

Im Zuge der **öffentlichen Konsultation** wurden die Problemstellung und der potenzielle EU-Mehrwert bestätigt. Es gab breite Unterstützung für die Bemühungen zur Erleichterung des Lernens unter Erwachsenen, aber es gab weniger Unterstützung für nicht berufsbezogene Weiterbildungsmaßnahmen. 84 % der Befragten stimmten dem zu, dass individuelle Lernkonten wirksam sein könnten, um finanzielle Hürden für die Teilnahme an einer Weiterbildung zu bewältigen. 82 % der Befragten stimmten zu, dass die Motivation zur Teilnahme an einer Weiterbildung durch individuelle Lernkonten erhöht werden kann; ähnlich hohe Punktzahlen gab es bei der Berufsberatung, den Möglichkeiten zur Validierung des informellen und nichtformalen Lernens, dem öffentlichen Verzeichnis für qualitätsgesicherte Weiterbildungsangebote, Sensibilisierungskampagnen auf EU- und nationaler Ebene und der zentralen Anlaufstelle in Form einer digitalen Plattform. Es wurde allgemein gefordert, Komplexität und Bürokratie zu vermeiden und den Einzelpersonen den Zugang zu erleichtern.

Es wurden **elf gezielte Konsultationsveranstaltungen** mit verschiedenen Gruppen von Interessenträgern und Sozialpartnern abgehalten, auch auf höchster politischer Ebene.³⁵ Während der Anhörung der Sozialpartner³⁶ bekundeten diese ihre Zustimmung zu den

³⁵ Darunter eine Anhörung der Sozialpartner auf hoher politischer Ebene, eine Konsultation des Beschäftigungsausschusses (EMCO), ein Meinungsaustausch mit Mitgliedern des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) und des Ausschusses der Regionen (AdR), ein Meinungsaustausch mit dem Beratenden Ausschuss für Berufsbildung und den leitenden Beamten für Berufsbildung sowie gezielte Konsultationen mit anderen einschlägigen Gruppen von Interessenträgern wie der beratenden Gruppe für den Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) und Europass, politischen Netzen sowie dem Europäischen Netzwerk der öffentlichen Arbeitsverwaltungen.

³⁶ Anhörung der Sozialpartner am 15. April 2021.

allgemeinen Zielen der Initiative; sie betonten jedoch, dass individuelle Lernkonten als „ein Instrument im Instrumentarium“ zur Erreichung dieser Ziele betrachtet werden sollten.

In seiner Stellungnahme³⁷ stimmte der Beratende Ausschuss für Berufsbildung zu, dass durch die Initiative die Motivation und Teilnahme von Erwachsenen an der allgemeinen und beruflichen Bildung verbessert werden könnte. Gleichzeitig wurde das Argument vorgebracht, dass individuelle Lernkonten die bestehenden, staatlich finanzierten und/oder von den Sozialpartnern getragenen Bildungsangebote ergänzen, aber nicht ersetzen sollten.

Die Mehrheit der Interessenträger und Sozialpartner, insbesondere jene aus den Mitgliedstaaten, die über gut entwickelte Weiterbildungssysteme verfügen, z. B. die nordischen Länder, betonten, wie wichtig es sei, neue Initiativen in die bestehende nationale (oder regionale) Bildungsinfrastruktur zu integrieren und dabei die bereits bestehenden Kollektivvereinbarungen für die Weiterbildung zu beachten, in die in der Regel Arbeitgeber, Gewerkschaften und Regierungen involviert sind. Es bestand allgemeines Einvernehmen darüber, dass der bildungsbezogene Schwerpunkt einer neuen Initiative zu Weiterbildungsansprüchen auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet sein sollte und dass eine bessere Wirkung erzielt würde, wenn die Weiterbildungsansprüche mit Beratung, qualitätsgesicherten Systemen und akkreditierten Bildungsmaßnahmen koordiniert werden.

Das Europäische Parlament betont in seiner Stellungnahme zur Europäischen Kompetenzagenda³⁸ das Potenzial individueller Lernkonten – eines Finanzierungsmechanismus, der als Schlüssel zur Förderung der Weiterqualifizierung und Umschulung insbesondere für die am stärksten gefährdeten Gruppen betrachtet wird.

In den Schlussfolgerungen des Rates vom 8. Juni 2020 zur Umschulung und Weiterbildung³⁹ werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, „auszuloten, welche Möglichkeiten für eine öffentliche und private Finanzierung von Maßnahmen des lebenslangen Lernens und der Kompetenzentwicklung auf individueller Ebene bestehen“, und es wird die Kommission aufgefordert, die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen zu unterstützen.

In seiner Stellungnahme vom 7. Juli 2021 zur Erwachsenenbildung vertritt der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss⁴⁰ die Auffassung, dass lebenslanges Lernen für alle ein Teil des Lebensstils werden sollte, und es sollte auch am Arbeitsplatz Wirklichkeit werden; die Kommission und die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, das Ziel einer jährlichen Beteiligung von 60 % der Erwachsenen an der Erwachsenenbildung zu erfüllen bzw. sich diesbezüglich ein noch ehrgeizigeres Ziel zu stecken. Er empfiehlt den Mitgliedstaaten, die Maßnahmen,

³⁷ [Stellungnahme des Beratenden Ausschusses für Berufsbildung zu individuellen Lernkonten.](#)

³⁸ [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Februar 2021 zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Europäische Kompetenzagenda für nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, soziale Gerechtigkeit und Resilienz \(2020/2818\(RSP\)\).](#)

³⁹ [Schlussfolgerungen des Rates vom 8. Juni 2020 zur Umschulung und Weiterbildung als Grundlage für mehr Nachhaltigkeit und eine bessere Beschäftigungsfähigkeit im Kontext der Förderung der wirtschaftlichen Erholung und des sozialen Zusammenhalts.](#)

⁴⁰ [Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 7. Juli 2021 zur Erwachsenenbildung.](#)

Politik, Steuerung und Finanzierung im Bereich Erwachsenenbildung zu stärken und einen gleichberechtigten Zugang zu lebenslangem Lernen für alle Erwachsenen zu gewährleisten.

Ein hochrangiges Forum zum Thema individuelle Lernkonten weckte das Interesse von fast 800 Teilnehmern aus 48 Ländern; der Schwerpunkt des Validierungsworkshops für die Unterstützungsstudie zur Folgenabschätzung (mit etwa 25 Teilnehmern, hauptsächlich NRO und Behörden) lag auf der Problem- und Folgenanalyse.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Die faktengesicherte Grundlage, mit der die Initiative untermauert wird, umfasst:

- eine externe Studie zur Unterstützung der Folgenabschätzung,
- einschlägige Daten aus Erhebungen auf EU-Ebene, z. B. aus der Arbeitskräfteerhebung, jener zur Erwachsenenbildung und beruflichen Weiterbildung sowie aus einschlägigen, von Eurofound und Cedefop durchgeführten Erhebungen über die Teilnahme an der Erwachsenenbildung und diesbezügliche Angebote sowie über Hindernisse und Anreize,
- einschlägige Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Erfahrungen,
- mehrere miteinander verknüpfte Ergebnisse des unabhängigen Expertennetzes für Erwachsenenbildung: Länderberichte über die verfügbaren finanziellen Anreizsysteme, eine Analyse der verfügbaren statistischen Daten sowie des Umfelds, in dem Einzelpersonen direkte finanzielle Anreize für die Weiterbildung geboten werden,
- Erkenntnisse aus den Konsultationen zur Kompetenzagenda und zum Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte sowie die Ergebnisse hochrangiger Rundtischgespräche zum Kompetenzpakt.⁴¹
- **Folgenabschätzung**

Die Kommission führte eine Folgenabschätzung für die Politikoptionen durch. Diese Arbeiten gingen mit einer strukturierten Konsultation im Rahmen einer dienststellenübergreifenden Lenkungsgruppe in der Kommission einher.⁴² Die Folgenabschätzung wurde am 29. September 2021 mit dem Ausschuss für Regulierungskontrolle (Regulatory Scrutiny Board – RSB) erörtert. Am 1. Oktober 2021 gab der RSB eine positive Stellungnahme mit Vorbehalten ab, auf die durch zusätzliche Klarstellungen zum Anwendungsbereich der Initiative, zum Basisszenario, zur Beschreibung der erwarteten Auswirkungen und zur Auswahl einer bevorzugten Option eingegangen wurde.⁴³

Die Politikoptionen unterschieden sich in Bezug auf die Art der Bereitstellung der Weiterbildungsansprüche (Bildungsgutscheine oder persönliche Konten), die Größe der Zielgruppe und die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen bei der Auswahl der Weiterbildungsmöglichkeiten. Die bevorzugte Politikoption besteht darin, allen Erwachsenen

⁴¹ [Kompetenzpakt](#).

⁴² Darunter die GD CNECT, EAC, ECFIN, ESTAT, GROW, JRC, JUST, JD, REFORM und GS.

⁴³ Siehe Anhang 1 der Folgenabschätzung.

im erwerbsfähigen Alter Weiterbildungsansprüche in Form von persönlichen Konten zu gewähren, wobei die Beträge je nach Unterstützungsbedarf moduliert werden und der Einzelne frei zwischen Weiterbildungsangeboten wählen kann, deren Qualität, Arbeitsmarktrelevanz und Anerkennung durch die Aufnahme in ein öffentliches Verzeichnis gewährleistet sind. Diese Option ist für die Erreichung der Ziele der Initiative am wirksamsten, da sie Unterstützungslücken und Fragmentierungen umfassend reduziert und gleichzeitig die Weiterbildung den individuellen Bedürfnissen anpasst.⁴⁴

In Anbetracht der Ziele der Initiative, der Rechtsgrundlage und des Subsidiaritätsprinzips ist das bevorzugte Rechtsinstrument ein Vorschlag für eine Empfehlung des Rates. Dieses Instrument ermöglicht es, eine Kombination aus individuellen Weiterbildungsansprüchen und günstigen Rahmenbedingungen zu empfehlen und gleichzeitig den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, die Maßnahmen entsprechend den nationalen Gegebenheiten umzusetzen.

Vorteile der bevorzugten Option: Die Szenarioanalysen deuten darauf hin, dass durch die Umsetzung der bevorzugten Option das EU-Ziel bezüglich der Teilnahme an Weiterbildungen von 60 % im Jahr 2030 übertroffen werden und die Unterschiede bei der Beteiligung in den Mitgliedstaaten verringert werden könnten. Die wichtigsten erwarteten Auswirkungen sind höhere Löhne für die Betroffenen, mehr Produktivität bei den Unternehmen, ein höheres BIP sowie ein stärkerer sozialer Zusammenhalt.

Kosten der bevorzugten Option: Bei den Szenarioanalysen werden die direkten Kosten für Weiterbildungsansprüche auf rund 17,6 bis 24,5 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt.⁴⁵ Zusätzliche Kosten ergeben sich aus der stärkeren Inanspruchnahme des bezahlten Bildungsurlaubs sowie aus den Einrichtungs- und Verwaltungskosten, die jedoch angesichts der bedeutenden einschlägigen Infrastruktur, die in vielen Mitgliedstaaten bereits vorhanden ist, begrenzt sein dürften. Wird die Initiative gut umgesetzt, so können die oben genannten Vorteile die Kosten deutlich überwiegen, wie Kosten-Nutzen-Berechnungen zeigen.

Auswirkung auf Unternehmen (einschließlich KMU): Es wird erwartet, dass die Unternehmen von einer qualifizierteren und produktiveren Erwerbsbevölkerung und der Verringerung der Qualifikationslücken profitieren werden, wobei KMU, deren Mitarbeiter derzeit weniger an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, besonders profitieren werden.

Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Verwaltungen: Die Finanzierungsmodalitäten werden den Mitgliedstaaten überlassen. Kosten-Nutzen-Berechnungen deuten darauf hin, dass die Vorteile die Kosten deutlich überwiegen, sodass

⁴⁴ In den Abschnitten 2.2 und 7 der Folgenabschätzung wird ausführlicher erörtert, wie die in diesem Vorschlag empfohlenen politischen Maßnahmen die festgestellten Hindernisse für die Beteiligung angehen.

⁴⁵ Diese Schätzungen stammen aus den Szenarioanalysen, die in Abschnitt 6.1 der Folgenabschätzung vorgestellt wurden. Sie basieren auf einem Weiterbildungsanspruch im Umfang von 30 Stunden für alle Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter und von 50 Stunden für Personen, die eine Weiterbildung oder Umschulung am dringendsten benötigen. Die monetären Kosten pro Begünstigtem hängen von den Weiterbildungskosten der Mitgliedstaaten ab, wobei die durchschnittlichen Kosten in der EU auf 381 EUR für 30 Stunden und 631 EUR für 50 Stunden Weiterbildung geschätzt werden.

nachhaltig tragfähige öffentliche Haushalte durch geeignete Finanzierungs- und Kostenteilungsregelungen unterstützt werden könnten.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Entfällt.

- **Grundrechte**

Gemäß Artikel 14 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union hat jede Person „das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung“: Dies wird auch in den Grundsätzen 1, 4 und 5 der Europäischen Säule sozialer Rechte aufgegriffen. Von der Initiative wird erwartet, dass sie sich positiv auf die Grundrechte auswirkt, indem sie Lücken beim Zugang zur Weiterbildung schließt. Diese Auswirkung wird sich ziemlich stark bemerkbar machen, da sich die Initiative auf alle Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter bezieht und gleichzeitig aber auch eine spezifische Unterstützung für Menschen vorsieht, die eine Weiterbildung und Umschulung am dringendsten benötigen.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Für diese Initiative sind keine weiteren Mittel aus dem EU-Haushalt erforderlich. Die Auswirkungen auf die nationalen Haushalte hängen davon ab, für welches Finanzierungsmodell sich der betreffende Mitgliedstaat entscheidet.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

In der vorgeschlagenen Empfehlung werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, gemeinsam mit der Kommission an der Umsetzung der Empfehlung zu arbeiten. Es wird empfohlen, dass die Mitgliedstaaten die Grundsätze der Empfehlung so bald wie möglich umsetzen und einen Plan mit den auf nationaler Ebene zu treffenden Maßnahmen vorlegen. Die bei der Umsetzung der Pläne erzielten Fortschritte sollten im Rahmen der multilateralen Überwachung des Europäischen Semesters im Beschäftigungsausschuss erörtert werden, wobei der Schwerpunkt auf den von den Mitgliedstaaten eingesetzten Instrumenten sowie auf den Ergebnissen (z. B. Weiterbildungsbeteiligung und anschließende Arbeitsmarktergebnisse) liegen sollte.

Die Kommission beabsichtigt, gemeinsam mit dem Beschäftigungsausschuss einen Überwachungsrahmen mit vereinbarten gemeinsamen quantitativen und qualitativen Indikatoren zu schaffen, der als Grundlage für die Bewertung der Umsetzung dieser Empfehlung und für die Überprüfung dient. Um die Berichterstattungspflichten der Mitgliedstaaten zu straffen, würde dieser Rahmen so weit wie möglich auf Informationen zurückgreifen, die bereits im Rahmen anderer Überwachungsstrukturen gesammelt wurden, und Überschneidungen bei der Überwachung und Berichterstattung vermeiden (z. B. für die Aufbau- und Resilienzfähigkeit, den Europäischen Sozialfonds Plus und den strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung im Hinblick auf den Europäischen Bildungsraum).

Die Kommission beabsichtigt, die Fortschritte bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Empfehlung in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und nach Anhörung der betroffenen Interessenträger zu bewerten und zu untersuchen und dem Rat frühestens fünf Jahre nach dem Datum der Annahme der Empfehlung Bericht zu erstatten.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Entfällt.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

(*Nummern 1–2*) Der innovative Aspekt dieses Vorschlags besteht darin, die **Einzelpersonen in den Mittelpunkt der Kompetenzentwicklung zu stellen**. Es wird den Mitgliedstaaten empfohlen, Strategien und Instrumente zu entwickeln, um allen Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter den Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen, auch bei beruflicher Neuorientierung, zu ermöglichen, unabhängig von ihrem Erwerbs- oder Beschäftigungsstatus, und um den Einzelpersonen mehr Anreize und Motivation zur Weiterbildung zu geben. Individuelle Lernkonten und günstige Rahmenbedingungen, einschließlich Beratungs- und Validierungsmöglichkeiten, können die tatsächliche Inanspruchnahme dieser Weiterbildungsangebote fördern.

(*Nummer 3*) **Zielgruppe** der Initiative sind alle Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter, die ihren rechtmäßigen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben, unabhängig von ihrem erreichten Bildungsniveau und ihrem derzeitigen Erwerbsstatus oder der Art ihrer Beschäftigung, d. h. dies schließt abhängig Beschäftigte, Selbstständige, Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, Arbeitslose und Nichterwerbspersonen mit ein. Der Vorschlag empfiehlt daher die Einrichtung eines individuellen Lernkontos für jeden Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen rechtmäßigen Wohnsitz hat.

Für die Gruppe der EU-Grenzgänger und Selbstständigen, die EU-Bürger sind und in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Wohnsitzstaat arbeiten, liegt jedoch ein Ausnahmefall vor. Da individuelle Lernkonten in erster Linie auf die Entwicklung arbeitsmarktrelevanter Kompetenzen abzielen, wäre der Wohnort kein geeignetes Kriterium für die Wahl des Mitgliedstaats, in dem das individuelle Lernkonto für diese Gruppe eingerichtet werden sollte. Daher wird in dem Vorschlag empfohlen, den Ort der Selbstständigkeit/Beschäftigung als Kriterium heranzuziehen, um zu entscheiden, wo das individuelle Lernkonto für diese Grenzgänger eingerichtet werden soll. Diese Vorgehensweise stünde im Einklang mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung von Staatsangehörigen in Bezug auf den Zugang zu sozialen Vergünstigungen gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung 492/2011⁴⁶.

(*Nummern 5–7*) Der Vorschlag empfiehlt den Mitgliedstaaten, einen **universellen Ansatz** zu verfolgen, indem sie für jede Person, die in den Anwendungsbereich dieser Initiative fällt, ein individuelles Lernkonto einrichten und eine angemessene jährliche Deckung der individuellen Weiterbildungsansprüche sicherstellen. Gleichzeitig werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die **Finanzierung entsprechend den Bedürfnissen der Einzelpersonen zu modulieren**.

⁴⁶ Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union (ABl. L 141 vom 27.5.2011, S. 1).

Dieser „universelle, aber differenzierte“ Ansatz wurde von den Interessenträgern im Rahmen der öffentlichen Konsultation befürwortet. In dem Vorschlag wird empfohlen, jenen Personen zusätzliche Weiterbildungsansprüche zu gewähren, die eine Weiterbildung oder Umschulung am dringendsten benötigen. Je nach nationalem Kontext könnte es sich dabei um Personen handeln, die sich in bestimmten Beschäftigungssituationen befinden (z. B. atypische Arbeitsformen), einen bestimmten Erwerbsstatus haben (erwerbstätig, arbeitslos oder nicht erwerbstätig), für Unternehmen in Sektoren arbeiten, die vom digitalen oder ökologischen Wandel erheblich betroffen sind, oder die für bestimmte Unternehmenstypen (z. B. Kleinstunternehmen, KMU) arbeiten bzw. um Personen mit einem besonderen Qualifikationsbedarf (wie gering qualifizierte Personen) oder um bestimmte Altersgruppen oder benachteiligte Gruppen. Die Gruppen, für die zusätzliche Weiterbildungsansprüche vorgesehen sind, können sich auch mit der Entwicklung des Arbeitsmarktes ändern.

(*Nummern 8–9*) Mit individuellen Lernkonten wird die Idee der **Kostenteilung** unterstützt, da sie eine Bündelung und Verwaltung von Beiträgen aus verschiedenen Quellen, z. B. von Behörden und Arbeitgebern, auf einem zentralen Konto ermöglichen. Dies erleichtert die Modulation der Unterstützung, wenn ein dringender Bedarf an Weiterbildung und Umschulung besteht (z. B. durch die Finanzierung zusätzlicher individueller Weiterbildungsansprüche für Arbeitslose durch die öffentlichen Arbeitsverwaltungen), sowie Aufstockungen durch Arbeitgeber für ihre Beschäftigten, sei es auf freiwilliger Basis oder als Ergebnis von Tarifvereinbarungen.

(*Randnummer 10*) Die **Akkumulierung individueller Weiterbildungsansprüche über einen bestimmten Zeitraum** auf einem persönlichen Konto ermöglicht es dem Einzelnen, Ansprüche unabhängig von seinem Erwerbs- oder Beschäftigungsstatus zu bewahren, längere oder kostspieligere Weiterbildungen in Anspruch zu nehmen, sich für den Wechsel zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen fortzubilden oder auf neu entstehende Qualifikationsanforderungen in Krisenzeiten und im Rahmen des grünen und digitalen Wandels zu reagieren. Die Mitgliedstaaten können Regeln für Obergrenzen für eine solche Akkumulierung oder für den Verfall von Ansprüchen festlegen, um die Einzelpersonen dazu zu ermutigen, ihre Ansprüche zu nutzen.

(*Nummer 11*) In dem Vorschlag wird empfohlen, dass Einzelpersonen Weiterbildungsansprüche an ihrem rechtmäßigen Wohnsitz bewahren, mit Ausnahme von Grenzgängern und Selbstständigen, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Wohnsitzstaat arbeiten und die in dem Mitgliedstaat versichert sein sollten, in dem sie arbeiten. Da die Ansprüche nicht in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Vorschriften zum Schutz der Rechte der sozialen Sicherheit von Personen fallen, die innerhalb der EU zu- und abwandern⁴⁷, wird empfohlen, dass die Mitgliedstaaten den Personen die Möglichkeit einräumen, ihr individuelles Lernkonto und ihre akkumulierten Weiterbildungsansprüche während der Zeit, in der sie in einem anderen Mitgliedstaat leben, zu behalten. Auf diese Weise können sie diese bei ihrer Rückkehr oder im Rahmen von Fernunterrichtsangeboten in

⁴⁷ Weiterbildungsansprüche fallen nicht in den Geltungsbereich der [Verordnung \(EG\) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit \(ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1\)](#).

Übereinstimmung mit den für individuelle Lernkonten in ihrem Herkunftsmitgliedstaat geltenden Regeln nutzen. Gleichzeitig hätten die Personen Anspruch auf ein neues individuelles Lernkonto in dem Mitgliedstaat, in dem sie sich jetzt aufhalten. Das erleichtert die grenzüberschreitende Mobilität und unterstreicht den Grundsatz, dass die Einzelpersonen über die ihnen einmal zuerkannten Weiterbildungsansprüche verfügen können. Die Übertragbarkeit von Weiterbildungsansprüchen zwischen den Mitgliedstaaten wird weiter untersucht werden, sobald nationale individuelle Lernkonten eingerichtet sind; sie wird auch bei der Bewertung der Umsetzung dieser Empfehlung berücksichtigt werden. Die EU kann die Diskussion über die Übertragbarkeit von individuellen Weiterbildungsansprüchen zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern.

(*Nummern 12–20*) Es ist wichtig, **günstige Rahmenbedingungen** zu schaffen, um die Inanspruchnahme von Weiterbildungs-, Berufsberatungs- und Validierungsmöglichkeiten zu erleichtern. Es wird vorgeschlagen, dass dies auch Berufsberatungs- und Validierungsmöglichkeiten sowie ein öffentliches nationales Verzeichnis und ein zentrales nationales digitales Portal umfasst, das individuelle Lernkonten unterstützt, indem es eine sichere elektronische Authentifizierung und Verbindung zum Verzeichnis ermöglicht. Diese Rahmenbedingungen werden eine entscheidende Rolle dabei spielen, Menschen für eine Weiterbildung zu motivieren, da sie eine Auswahl an vertrauenswürdigen, qualitätsgesicherten Weiterbildungsmöglichkeiten, verbunden mit Berufsberatungs- und Validierungsmöglichkeiten bieten. Auch wird die Zusammenarbeit mit den **Arbeitgebern**, insbesondere mit **Kleinstunternehmen und KMU**, für die erfolgreiche Schaffung solcher Rahmenbedingungen entscheidend sein.

(*Randnummer 12*) In den Konsultationen wurden **Berufsberatungsdienste** als wichtigstes Element günstiger Rahmenbedingungen genannt. Obwohl solche Dienste in den meisten Mitgliedstaaten vorhanden sind, sind sie oft von begrenzter Reichweite. Um Einzelpersonen für die Weiterbildungsmöglichkeiten zu gewinnen, die ihren Bedürfnissen am besten entsprechen, wird empfohlen, dass die Mitgliedstaaten den Zugang zu persönlicher Berufsberatung für alle Erwachsenen sowie den Zugang zu digitalen Beratungsdiensten (insbesondere durch ein benutzerfreundliches Verzeichnis anerkannter Weiterbildungsmöglichkeiten) verbessern.

Die **Validierung früherer Lernerfahrungen** ermöglicht es den Personen, nachzuweisen, dass sie bestimmte Kompetenzen erworben haben. Die jüngste Evaluierung der Empfehlung des Rates zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens⁴⁸ weist auf erhebliche Fortschritte hin, zeigt aber auch anhaltende Herausforderungen und vorgeschlagene Lösungen auf. Insbesondere müssen die Unterstützung des Einzelnen, eine engere Koordinierung mit den Beratungsdiensten und eine wirksame Anpassung der Validierungsinitiativen an benachteiligte und gefährdete Gruppen sichergestellt werden. Der Vorschlag zielt darauf ab, die verbleibenden Herausforderungen bei der Validierung anzugehen, indem er den Mitgliedstaaten empfiehlt, dafür zu sorgen, dass die individuellen Lernkonten dafür genutzt werden können, Zugang zu Validierungsmöglichkeiten zu erhalten, und dass diese

⁴⁸ Europäische Kommission (2020), [Studie zur Unterstützung der Evaluierung der Empfehlung des Rates vom 20. Dezember 2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens](#).

Möglichkeiten, einschließlich persönlicher oder online durchgeführter Kompetenzbewertungen, verfügbar und zugänglich sind. Er ergänzt damit den Vorschlag für einen europäischen Ansatz für Microcredentials, durch den sich ebenfalls die Validierung und Anerkennung von Weiterbildungsergebnissen erleichtern ließe.

(*Nummern 13–17*) Ein öffentliches nationales Verzeichnis von qualitätsgesicherten und anerkannten Weiterbildungs-, Berufsberatungs- und Validierungsangeboten kann die Menschen mehr zur Weiterbildung motivieren, indem es die verfügbaren Möglichkeiten auf leicht zugängliche Weise präsentiert und Unsicherheiten hinsichtlich der Qualität und Anerkennung von Weiterbildungsergebnissen verringert. In mindestens zwölf Mitgliedstaaten gibt es solche Verzeichnisse bereits oder sie werden gerade entwickelt. In dem Vorschlag wird empfohlen, dass alle Mitgliedstaaten ein solches Verzeichnis einrichten und es auf dem neuesten Stand halten, zusammen mit einem nachhaltigen Verwaltungsmodell mit transparenten Regeln für die Aufnahme neuer Weiterbildungsangebote. Nur die in das Verzeichnis aufgenommenen Weiterbildungs-, Berufsberatungs- und Validierungsangebote sollten für eine Finanzierung aus den individuellen Weiterbildungsansprüchen in Betracht kommen. Auch Berufsberatungsdienste und Validierungsmöglichkeiten, die von den Mitgliedstaaten kostenlos für Einzelpersonen angeboten werden, sollten in dieses Verzeichnis aufgenommen werden. Die Kriterien für die Aufnahme von Möglichkeiten in die Verzeichnisse sollten auf der Ebene der Mitgliedstaaten aufgrund transparenter Qualitätsanforderungen und in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und den relevanten Interessenträgern formuliert werden, wobei man sich auf die Erfassung von Daten über Kompetenzen und die europäischen Kompetenzrahmen stützen sollte.⁴⁹ Im Verzeichnis enthaltene Kurzlehrgänge sollten im Einklang mit dem europäischen Ansatz für Microcredentials entwickelt werden, um die Transparenz in Bezug auf die Qualität und Anerkennung der Weiterbildungsergebnisse zu fördern. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, das nationale Verzeichnis auf transparente Weise für Weiterbildungsangebote von Anbietern in anderen Ländern zu öffnen, sofern diese von vertrauenswürdiger Qualität sind. Wie die Konsultationen bestätigten, sind die Sozialpartner und die einschlägigen Interessenträger in der Lage und willens, zur Verwaltung solcher Verzeichnisse beizutragen.

(*Randnummer 18*) In dem Vorschlag wird empfohlen, dass die Mitgliedstaaten ein **zentrales nationales digitales Portal** einrichten und pflegen, das über mobile Geräte (z. B. über eine digitale App) leicht zugänglich ist, um für mehr Transparenz über die verfügbaren Weiterbildungs- und Unterstützungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene zu sorgen und den Nutzern zu ermöglichen, auf ihre individuellen Konten zuzugreifen, ihre verfügbaren individuellen Weiterbildungsansprüche zu überprüfen und das nationale Verzeichnis zu konsultieren.

(*Nummern 19–20*) Der **bezahlte Bildungsurlaub** ermöglicht es Arbeitnehmern, ihr Gehalt oder ein Ersatzeinkommen während einer Weiterbildungszeit von wenigen Tagen bis zu mehreren Monaten zu behalten. Solche Bestimmungen bestehen bereits in 24 Mitgliedstaaten,

⁴⁹ Beispielsweise der europäische Kompetenzrahmen für digitale Kompetenz (DigiComp), für persönliche, soziale und lernbezogene Schlüsselkompetenzen (LifeComp), für unternehmerische Kompetenzen (EntreComp) und für grüne Kompetenzen (GreenComp).

von denen zwölf das Übereinkommen über den bezahlten Bildungsurlaub der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) unterzeichnet haben.⁵⁰ Der Zugang zu bezahltem Bildungsurlaub wird jedoch häufig durch besondere Merkmale des Arbeitsverhältnisses eingeschränkt. Die restriktiven Anspruchskriterien sowie unzureichende Informationen für die potenziellen Begünstigten führen jedoch dazu, dass weniger als 1 % der Erwerbstätigen von den geltenden Bestimmungen Gebrauch machen.⁵¹ Die Mitgliedstaaten werden daher auch aufgefordert, allgemein verfügbare Bestimmungen über bezahlten Bildungsurlaub einzuführen oder bestehende Bestimmungen zu überarbeiten, um sicherzustellen, dass alle Beschäftigten berücksichtigt werden, und eine finanzielle Unterstützung für Arbeitgeber vorzusehen, deren Arbeitnehmer bezahlten Bildungsurlaub in Anspruch nehmen (insbesondere KMU, die vor größeren Herausforderungen stehen). In dem Vorschlag wird eine stärkere Verknüpfung der Bestimmungen über bezahlten Bildungsurlaub mit anderen verfügbaren Unterstützungsmaßnahmen empfohlen, wobei die detaillierte Ausarbeitung den Mitgliedstaaten überlassen wird.

(*Randnummer 21*) In dem Vorschlag wird ferner empfohlen, dass die Mitgliedstaaten eine breit angelegte **Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierungskampagnen** durchführen, insbesondere für Personen, die auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermitteln sind. Diese sind besonders wichtig, um eine höhere Beteiligung Erwachsener an Bildungsmöglichkeiten zu erreichen, insbesondere bei Gruppen, die sich des Weiterbildungs- und Umschulungsbedarfs und der entsprechenden Möglichkeiten kaum bewusst sind. Durch die Zusammenarbeit zwischen Behörden, Sozialpartnern, Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen Interessenträgern ließe sich die Wirksamkeit solcher Maßnahmen erhöhen.

(*Nummer 22*) Um die Umsetzung dieser Initiative zu unterstützen, wird empfohlen, dass die Mitgliedstaaten **Überwachungsregelungen einführen, um eine kontinuierliche Verbesserung** der individuellen Lernkonten und der günstigen Rahmenbedingungen sicherzustellen. Spätere Anpassungen für eine besonders effiziente Verwirklichung der Ziele dieser Empfehlung könnten in Bezug auf die Höhe der individuellen Weiterbildungsansprüche, die Definition der Personen, die Weiterbildungen und Umschulungen am dringendsten benötigen, oder eine benutzerfreundliche Einbindung der verschiedenen Elemente der günstigen Rahmenbedingungen vorgenommen werden.

(*Nummern 23–26*) Die Vorkehrungen, um eine angemessene und nachhaltige **Finanzierung** individueller Lernkonten sicherzustellen, sind auf nationaler Ebene unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten und mit besonderem Augenmerk auf KMU festzulegen. Während die Verantwortung für die Umsetzung der Empfehlung bei den Mitgliedstaaten verbleibt, wird in dem Vorschlag empfohlen, die Kombination verschiedener öffentlicher und privater Finanzierungsquellen zu erleichtern, wozu beispielsweise freiwillige Aufstockungen durch Arbeitgeber gehören können. Die Mitgliedstaaten können auch Unterstützung aus

⁵⁰ Seit dem 1. Februar 2020 gemäß einer vorläufigen Fassung der aktualisierten Datenbank „[Financing Adult Learning](#)“ des Cedefop (Aktualisierung in Kürze), die in Anhang 8.2 vorgestellt wird. Die letzte Ratifizierung des [Übereinkommens über den bezahlten Bildungsurlaub](#) der IAO durch einen Mitgliedstaat erfolgte 1993.

⁵¹ Cedefop (2012), [Training leave. Policies and practice in Europe](#) (Bildungsurlaub. Politische Maßnahmen und Praxis in Europa).

verschiedenen EU-Fonds erhalten, insbesondere aus den Kohäsionsfonds, wie dem Europäischen Sozialfonds Plus,⁵² dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung⁵³ und dem Fonds für einen gerechten Übergang⁵⁴ sowie aus der Aufbau- und Resilienzfazilität⁵⁵ im Rahmen von Next Generation EU, wenn sie in ihre Aufbau- und Resilienzpläne einschlägige Reformen und Investitionen aufgenommen haben. Mit dem Instrument für technische Unterstützung kann maßgeschneidertes Fachwissen für die Konzeption und Durchführung von Reformen, die die Einrichtung individueller Lernkonten und die günstigen Rahmenbedingungen dafür unterstützen, zur Verfügung gestellt werden.

(*Randnummer 27*) Wie oben erläutert, wird sich die **Unterstützung der EU** auf die Nutzung der beispiellosen EU-Mittel konzentrieren, die den Mitgliedstaaten im Rahmen von Next Generation EU und über den mehrjährigen Finanzrahmen für die Entwicklung von Kompetenzen zur Verfügung stehen. Die EU wird die Entwicklung von Kompetenzen auch durch einschlägige Initiativen wie den Kompetenzpakt, die Blaupause zur Branchenzusammenarbeit für Kompetenzen, die Koalition für digitale Kompetenzen und Arbeitsplätze, die Elektronische Plattform für Erwachsenenbildung in Europa (EPALE) und andere geeignete Maßnahmen von Erasmus+ sowie Kooperationsprojekte zwischen den Sozialpartnern auf EU-Ebene unterstützen. Sie kann auch das gegenseitige Lernen und den Austausch bewährter Verfahren bei der Umsetzung der Empfehlung unterstützen. Die weitere Arbeit an der Europass-Plattform sollte sich auf die Gewährleistung der Interoperabilität konzentrieren, d. h. die Anbindung an die zentralen nationalen digitalen Portale für individuelle Lernkonten.

(*Nummern 28–30*) Die **Berichterstattung und Bewertung** wird sich auf die Überwachung im Zuge der multilateralen Überwachung durch den Beschäftigungsausschuss im Rahmen des Zyklus des Europäischen Semesters auf der Grundlage eines vereinbarten Überwachungsrahmens und von Überwachungsregelungen stützen. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, innerhalb von zwölf Monaten nach Annahme der Empfehlung einen Umsetzungsplan auszuarbeiten. Es wird vorgeschlagen, eine erste Bewertung frühestens fünf Jahre nach der Annahme durchzuführen.

⁵² [Verordnung \(EU\) 2021/1057](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1296/2013 (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 21).

⁵³ [Verordnung \(EU\) 2021/1058](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 60).

⁵⁴ Verordnung (EU) 2021/1056 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 1).

⁵⁵ [Verordnung \(EU\) 2021/241](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zu individuellen Lernkonten

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292, in Verbindung mit Artikel 149,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Qualifizierte Arbeitskräfte sind von entscheidender Bedeutung, um die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit der EU zu stärken, eine beschäftigungswirksame Erholung von der COVID-19-Pandemie zu unterstützen und einen sozial gerechten digitalen und ökologischen Wandel sicherzustellen. Die Menschen müssen mit der Entwicklung der Arbeitsmärkte Schritt halten, indem sie ihre Kompetenzen verbessern. Neue und bessere Kompetenzen eröffnen mehr Möglichkeiten und versetzen die Menschen in die Lage, vor dem Hintergrund des demografischen Wandels eine aktive Rolle bei der Bewältigung von Übergängen auf dem Arbeitsmarkt zu spielen und uneingeschränkt am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Darüber hinaus kann die Weiterqualifizierung Erwachsener ein wirksames Instrument zur Förderung sozialer Gerechtigkeit und Inklusion sein, um für einen gerechten Übergang zu sorgen.
- (2) Gemäß Artikel 14 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der EU hat jede Person das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Aus- und Weiterbildung. Im ersten Grundsatz der europäischen Säule sozialer Rechte⁵⁶ ist festgelegt, dass jede Person das Recht auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen von hoher Qualität und in inklusiver Form hat, damit sie Kompetenzen bewahren und erwerben kann, die es ihr ermöglichen, vollständig am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und Übergänge auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu bewältigen. Der vierte Grundsatz betrifft die aktive Unterstützung für Beschäftigung, um das Recht jeder Person auf frühzeitige und bedarfsgerechte Unterstützung zur Verbesserung der Beschäftigungs- oder Selbstständigkeitsaussichten zu wahren. Im fünften Grundsatz über sichere und anpassungsfähige Beschäftigung heißt es, dass Arbeitnehmer ungeachtet der Art und Dauer des Beschäftigungsverhältnisses das Recht auf faire und gleiche Behandlung im Hinblick auf Arbeitsbedingungen sowie den Zugang zu sozialem Schutz und Fortbildung haben.

⁵⁶ [Europäische Säule sozialer Rechte.](#)

- (3) Am 25. Juni 2021 begrüßte der Europäische Rat die EU-Kernziele des Aktionsplans zur europäischen Säule sozialer Rechte im Einklang mit der Erklärung von Porto⁵⁷ und unterstützt damit das Ziel sicherzustellen, dass bis 2030 mindestens 60 % aller Erwachsenen jedes Jahr an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen. Allerdings stagnierte die Teilnahme an der Erwachsenenbildung in der EU in den letzten zehn Jahren; 21 Mitgliedstaaten haben das EU-Ziel für 2020 nicht erreicht. Für viele Erwachsene, z. B. jene in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, Beschäftigte kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU), Arbeitslose, Nichterwerbstätige und Geringqualifizierte, sind die Möglichkeiten zur Kompetenzentwicklung allzu oft unerreichbar.
- (4) In der im Juli 2020 angenommenen europäischen Kompetenzagenda⁵⁸ wird eine Revolution im Kompetenzbereich gefordert, um den ökologischen und digitalen Wandel in Chancen für eine rasche und faire Erholung zu verwandeln. Unter anderem wird darin angekündigt, dass die Kommission individuelle Lernkonten als Instrument zur Unterstützung der Weiterqualifizierung und Umschulung von Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter prüfen und andere Maßnahmen ergänzen wird, die sich an Arbeitgeber und Anbieter von allgemeiner und beruflicher Bildung richten.
- (5) Im Zusammenhang mit dem Übergang zu einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft werden Kompetenzen für den ökologischen Wandel und eine Weiterqualifizierung und Umschulung der Arbeitskräfte benötigt, wie im europäischen Grünen Deal⁵⁹ für Klimaneutralität bis 2050 vorgesehen. In der Mitteilung der Kommission „Fit für 55“⁶⁰ wird anerkannt, dass der ökologische Wandel nur gelingen kann, wenn die EU über die qualifizierten Arbeitskräfte verfügt, die sie braucht, um wettbewerbsfähig zu bleiben, und es wird auf die Leitinitiativen der Kompetenzagenda verwiesen, um die Menschen mit den für den grünen und den digitalen Wandel erforderlichen Kompetenzen auszustatten.
- (6) In der Mitteilung „Europas digitale Dekade“⁶¹ wird das Ziel bekräftigt, dass bis 2030 mindestens 80 % der EU-Bevölkerung zumindest über grundlegende digitale Kompetenzen verfügen sollen, und das neue Ziel vorgegeben, bis 2030 20 Millionen IKT-Fachkräfte zu beschäftigen, wobei ein besser ausgeglichenes Verhältnis zwischen Frauen und Männern angestrebt wird. In dem Vorschlag

⁵⁷ [Schlussfolgerungen des Europäischen Rates](#), 24.–25. Juni 2021. Diese knüpfen an die [Erklärung von Porto](#) vom 8. Mai 2021 an.

⁵⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Europäische Kompetenzagenda für nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, soziale Gerechtigkeit und Resilienz ([COM\(2021\) 274 final](#)).

⁵⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der europäische Grüne Deal ([COM\(2019\) 640 final](#)).

⁶⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Fit für 55: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030 ([COM\(2021\) 550 final](#)).

⁶¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Digitaler Kompass 2030: der europäische Weg in die digitale Dekade ([COM\(2021\) 118 final](#)).

der Kommission zum Weg in die digitale Dekade⁶² wird nahegelegt, Rahmenbedingungen zu schaffen, um dies voranzubringen. Im Aktionsplan für digitale Bildung 2021–2027⁶³ wird betont, dass technologische Mittel eingesetzt werden sollten, um den Zugang zu erleichtern und die Lernchancen, einschließlich Weiterbildung und Umschulung, flexibler zu gestalten.

- (7) In der Kommissionsmitteilung zur neuen Industriestrategie für Europa⁶⁴ werden verschiedene Maßnahmen gefordert, um lebenslanges Lernen für alle zu verwirklichen und sicherzustellen, dass allgemeine und berufliche Bildungsmaßnahmen mit der Entwicklung Schritt halten und zum Gelingen des doppelten Übergangs beitragen.
- (8) In den Schlussfolgerungen des Rates vom 8. Juni 2020⁶⁵ werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, „auszuloten, welche Möglichkeiten für eine öffentliche und private Finanzierung von Maßnahmen des lebenslangen Lernens und der Kompetenzentwicklung auf individueller Ebene bestehen“, und wird die Kommission aufgefordert, die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen zu unterstützen.
- (9) Eine unzureichende finanzielle Unterstützung für Einzelpersonen ist eines der Haupthindernisse, die sich auf die Teilnahme am Lernen auswirken. Die öffentlichen und privaten Investitionen sind insgesamt unzureichend. Die meisten berufsbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen in der EU werden von den Arbeitgebern finanziert. Viele Unternehmen, insbesondere KMU, bieten oder finanzieren jedoch keine Weiterbildungen für ihre Mitarbeiter, und Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen haben weniger oder gar keinen Zugang zu von Arbeitgebern geförderten Weiterbildungen. Diese Ungleichheiten beeinträchtigen das Wohlergehen und die Gesundheit des Einzelnen, verringern die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, führen zu verpassten Chancen und Innovationshemmnissen und bergen die Gefahr, dass die Menschen beim Übergang zu nachhaltigeren Wirtschaftstätigkeiten zurückbleiben.
- (10) Neben den unmittelbaren Kosten ist der Zeitmangel ein wichtiger Faktor, der Erwachsene davon abhält, sich weiterzubilden. Die meisten Mitgliedstaaten haben das Übereinkommen über den bezahlten Bildungsurlaub der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) unterzeichnet und in nationales Recht umgesetzt. In vielen Mitgliedstaaten sind sich die Menschen dieser Möglichkeit jedoch kaum bewusst oder sie nehmen Bildungsurlaub nur wenig in Anspruch, und die Bestimmungen gelten häufig nicht für atypische Arbeitnehmer oder bieten den Erwachsenen keine Möglichkeit zur Aus- und

⁶² Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das Politikprogramm für 2030 „Weg in die digitale Dekade“ ([COM\(2021\) 574](#)).

⁶³ [Mitteilung der Kommission](#) an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum Aktionsplan für digitale Bildung (COM(2018) 22 final).

⁶⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020: einen stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas aufbauen ([COM\(2021\) 350 final](#)).

⁶⁵ [Schlussfolgerungen des Rates vom 8. Juni 2020](#) zur Umschulung und Weiterbildung als Grundlage für mehr Nachhaltigkeit und eine bessere Beschäftigungsfähigkeit im Kontext der Förderung der wirtschaftlichen Erholung und des sozialen Zusammenhalts.

Weiterbildung in Zeiten von Arbeitslosigkeit oder einer geringen Erwerbstätigkeit.

- (11) Vielen Erwachsenen, insbesondere Geringqualifizierten und Personen, die auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermitteln sind, fehlt es an Motivation für eine Weiterbildung. Möglicherweise sind sie sich ihres eigenen Qualifikationsbedarfs nicht bewusst und wissen nicht, ob Unterstützung und Weiterbildungen verfügbar, von guter Qualität und auf dem Arbeitsmarkt anerkannt sind. Darüber hinaus kann es sein, dass die Menschen nicht dazu motiviert sind, eine Weiterbildung zu absolvieren, die ohne sie zu konsultieren ausgewählt wurde und nicht auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten ist.
- (12) Es braucht einen neuen Ansatz für Weiterbildungen und Umschulungen in der EU. Dieser sollte die bestehenden Instrumente ergänzen und den politischen Verpflichtungen nachkommen, indem den Einzelpersonen das Steuer in die Hand gegeben wird und sie mit der Unterstützung und den Instrumenten versorgt werden, die sie benötigen, um sich auf allen Qualifikationsebenen weiterbilden oder umschulen zu können.
- (13) In seiner Stellungnahme vom August 2021⁶⁶ zur EU-Initiative zu individuellen Lernkonten und zur Stärkung des Berufsbildungsangebots in Europa argumentierte der Beratende Ausschuss für Berufsbildung, dass eine solche Initiative das Engagement, die Motivation und die Teilnahme von Erwachsenen an der allgemeinen und beruflichen Bildung verbessern sollte. Die größte Herausforderung besteht darin, Qualifikationen und Arbeitsplätze besser aufeinander abzustimmen und den Zugang zu diversifizierten, qualitativ hochwertigen Weiterbildungsmöglichkeiten durch ein relevanteres und gezielteres Angebot sicherzustellen.
- (14) Die oben beschriebenen Probleme können dadurch gelöst werden, dass den Menschen eine direkte finanzielle Unterstützung durch Weiterbildungsansprüche über individuelle Lernkonten gewährt und günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden, die ihnen den Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten, Informationen, Beratung, bezahltem Bildungsurlaub und der Anerkennung von Weiterbildungsergebnissen ermöglichen.
- (15) Auf nationaler Ebene sollte ein angemessener Weiterbildungsanspruch definiert werden, der sich an den Bildungsbedürfnissen der Menschen orientiert; so sollten beispielsweise anerkannte Weiterbildungsmaßnahmen im Wert von 30 Stunden pro Jahr für alle Personen und von bis zu 50 Stunden für die Bedürftigsten ermöglicht werden. Durch eine bedarfsgerechte Anpassung der Finanzierung ließe sich die Effizienz der Initiative erhöhen. Die Mitgliedstaaten können je nach dem nationalen Kontext und dem sich wandelnden Arbeitsmarkt zusätzliche Weiterbildungsansprüche für besonders bedürftige Personen festlegen. Beispielsweise könnten die Mitgliedstaaten individuelle Lernkonten in strategischen Sektoren aufstocken,⁶⁷ um den

⁶⁶

[Stellungnahme des Beratenden Ausschusses für Berufsbildung zu individuellen Lernkonten.](#)

⁶⁷

In der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Aktualisierung der neuen Industriestrategie von 2020: einen stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas aufbauen ([COM\(2021\) 350 final](#)) werden 14 industrielle Ökosysteme genannt, die gezielt unterstützt werden

ökologischen und digitalen Wandel zu unterstützen. Neben den finanziellen Ansprüchen sind die Relevanz, der Nutzen und die Anerkennung der Weiterbildung wichtige Faktoren dafür, ob die Weiterbildung in Anspruch genommen wird. Zu diesen Aspekten sollten die Sozialpartner und die einschlägigen Interessenträger konsultiert werden.

- (16) Individuelle Lernkonten sollten es den Menschen ermöglichen, während eines festgelegten Zeitraums Weiterbildungsansprüche zu erwerben und zu nutzen, sodass sie längere oder kostspieligere Weiterbildungen in Anspruch nehmen oder sich in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs weiterbilden können, um auf neue Qualifikationsanforderungen zu reagieren. Einzelpersonen sollten in der Lage sein, ihre individuellen Weiterbildungsansprüche unabhängig von ihrem Erwerbs- oder Beschäftigungsstatus und über berufliche Veränderungen hinweg zu speichern. Die Mitgliedstaaten sollten Regeln für den Verfall von Ansprüchen festlegen, die den Lernenden einen Anreiz bieten, ihre Ansprüche in vollem Umfang zu nutzen.
- (17) Einzelpersonen sollten ihre individuellen Weiterbildungsansprüche auch im Ausland nutzen dürfen, wenn sie aus dem nationalen Verzeichnis ihres Lernkontos auf anerkannte und qualitätsgesicherte Weiterbildungen zugreifen. Die Übertragbarkeit von Ansprüchen zwischen den Mitgliedstaaten ist ein längerfristig wünschenswertes Merkmal, das weiter untersucht werden muss.
- (18) Um Einzelpersonen dabei zu unterstützen, einen geeigneten Bildungsweg zu finden und so ihre Lernmotivation zu erhöhen, und um ihnen den Zugang zu Berufsberatungs- und Validierungsmöglichkeiten zu erleichtern, sollten aktuelle öffentliche Verzeichnisse anerkannter Weiterbildungen über spezielle zentrale nationale digitale Portale, die allen (einschließlich Menschen mit Behinderungen) zugänglich sind, zur Verfügung gestellt und in geeigneter Weise mit der Europass-Plattform vernetzt werden.
- (19) Es sollte möglich sein, individuelle Lernkonten zu nutzen, um Zugang zu Validierungen, einschließlich Möglichkeiten der Kompetenzbewertung, zu erhalten. Die jüngste Evaluierung der Empfehlung des Rates zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens⁶⁸ weist auf erhebliche Fortschritte hin, zeigt aber auch anhaltende Herausforderungen und Vorschläge für Lösungen auf. Insbesondere muss dem Einzelnen eine bedarfsgerechte Unterstützung geboten werden und es müssen eine engere Koordinierung mit den Beratungsdiensten sowie eine wirksame Anpassung der Validierungsinitiativen an benachteiligte und gefährdete Gruppen sichergestellt werden. Die Mitgliedstaaten sollten gegebenenfalls die Bereitstellung von Microcredentials auf der Grundlage des ermittelten Bedarfs und im Einklang mit dem europäischen Ansatz für Microcredentials fördern.
- (20) Mit dieser Empfehlung wird die Einführung des bezahlten Bildungsurlaubs unterstützt. Ein angemessener bezahlter Bildungsurlaub im Einklang mit dem

sollen, unter anderem bei der Entwicklung der Kompetenzen ihrer derzeitigen und künftigen Arbeitskräfte.

⁶⁸ Europäische Kommission (2020), [Studie zur Unterstützung der Evaluierung der Empfehlung des Rates vom 20. Dezember 2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens](#).

Übereinkommen der IAO über den bezahlten Bildungsurlaub⁶⁹ (das von zwölf Mitgliedstaaten ratifiziert wurde) würde es den Arbeitnehmern ermöglichen, ihr Gehalt oder ein Ersatzeinkommen während Weiterbildungszeiten, die von einigen Tagen bis zu mehreren Monaten reichen, zu behalten. Die Mitgliedstaaten sollten ermutigt werden, mit den Sozialpartnern einen Dialog über Regelungen aufzunehmen, die es den Arbeitnehmern ermöglichen, während der Arbeitszeit über ihre individuellen Lernkonten an Weiterbildungen teilzunehmen. In diesem Zusammenhang sollte die besondere Situation von KMU und insbesondere von Kleinstunternehmen berücksichtigt werden.

- (21) Eine breitere Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierungsmaßnahmen und -kampagnen sind von entscheidender Bedeutung, um eine hohe Beteiligung Erwachsener an Bildungsmaßnahmen zu gewährleisten, insbesondere bei Gruppen, die sich der Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten kaum bewusst sind, wie jene, die auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermitteln sind. Durch die Zusammenarbeit zwischen Behörden, Sozialpartnern, Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen Interessenträgern auf der Grundlage des gemeinsamen Verständnisses, dass Weiterbildung und Umschulung eine Investition darstellen, ließe sich die Wirksamkeit von Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierungsmaßnahmen erhöhen. Die Beachtung der Barrierefreiheit sollte die Teilnahme von Erwachsenen mit Behinderungen erleichtern.
- (22) Überwachungsregelungen sowie die kontinuierliche Verbesserung der individuellen Lernkonten und der günstigen Rahmenbedingungen sind wichtig, um die Umsetzung zu unterstützen. Spätere Anpassungen könnten sich auf die Höhe der individuellen Weiterbildungsansprüche, die vorrangigen Gruppen oder eine benutzerfreundliche Einbindung der verschiedenen Elemente der günstigen Rahmenbedingungen beziehen.
- (23) Eine angemessene Finanzierung ist ein Schlüsselement dafür, dass das System für individuelle Lernkonten erfolgreich ist. Individuelle Lernkonten sollten die Kostenteilung zwischen verschiedenen Finanzierungsquellen, wie Behörden und Arbeitgebern, erleichtern, indem sie verschiedenen Geldgebern die Möglichkeit bieten, Beiträge zu dem Konto zu leisten. Eine Kombination aus öffentlichen und privaten Finanzierungsquellen sollte die Nachhaltigkeit der Initiative in den Mitgliedstaaten sicherstellen, die für ihren Erfolg von grundlegender Bedeutung ist. Dies erleichtert die Modulation der Unterstützung und Aufstockungen durch die Arbeitgeber für ihre Arbeitnehmer, sei es freiwillig oder als Ergebnis von Tarifvereinbarungen.
- (24) EU-Mittel wie der Europäische Sozialfonds Plus,⁷⁰ der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Fonds für einen gerechten Übergang und gegebenenfalls die Aufbau- und Resilienzfazilität im Rahmen von

⁶⁹ Stand vom 1. Februar 2020 gemäß einer vorläufigen Fassung der aktualisierten Datenbank „[Financing Adult Learning](#)“ des Cedefop (Aktualisierung in Kürze), die in Anhang 8.2 vorgestellt wird. Die letzte Ratifizierung des [Übereinkommens über den bezahlten Bildungsurlaub](#) der IAO durch einen Mitgliedstaat erfolgte 1993.

⁷⁰ [Verordnung \(EU\) 2021/1057](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1296/2013 (ABl. L 231 vom 30.6.2021, S. 21).

NextGenerationEU⁷¹ sowie bedarfsgerechtes Fachwissen über das Instrument für technische Unterstützung können die Einrichtung individueller Lernkonten und die günstigen Rahmenbedingungen unterstützen. Das Lernen voneinander, das von der Kommission gefördert wird, kann ebenfalls unterstützend auf den Prozess wirken.

- (25) Diese Empfehlung sollte die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Organisation und den Inhalt ihrer Systeme der Erwachsenenbildung/-weiterbildung unberührt lassen. Sie sollte sie nicht daran hindern, weitergehende als die hier empfohlenen Bestimmungen zur Erwachsenenbildung/-weiterbildung beizubehalten oder einzuführen.
- (26) Die Mitgliedstaaten sollten Sozialpartner und Interessenträger, wie auch Organisationen der Zivilgesellschaft, in die Gestaltung der Reformen einbeziehen. Diese Empfehlung sollte nicht die Autonomie der Sozialpartner beschränken, wo diese für die Einrichtung und Verwaltung der Weiterbildungssysteme verantwortlich sind.
- (27) Die in dieser Empfehlung beschriebenen Maßnahmen sollten nicht an die Stelle der Weiterbildungsangebote durch Arbeitgeber, öffentliche und private Arbeitsvermittlungen, der öffentlichen Unterstützung von Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung oder von anderen Formen der Unterstützung treten.

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

Ziele

- (1) Mit dieser Empfehlung sollen Reformen der Mitgliedstaaten unterstützt werden, damit mehr Erwachsene in die Lage versetzt werden, sich weiterzubilden, sodass die Teilnahmequoten erhöht und Qualifikationslücken verringert werden. Sie trägt somit zum Ziel der EU bei, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft zu fördern, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt. Insbesondere sollen:
 - a) alle Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter beim Zugang zur Weiterbildung unterstützt werden, auch bei beruflicher Neuorientierung und unabhängig von ihrem Erwerbs- oder Beschäftigungsstatus,
 - b) die Anreize und die Motivation des Einzelnen für eine Weiterbildung erhöht werden.
- (2) Zu diesem Zweck wird den Mitgliedstaaten empfohlen, individuelle Lernkonten einzurichten, die es dem Einzelnen ermöglichen, an arbeitsmarktrelevanten Weiterbildungen teilzunehmen, sowie günstige Rahmenbedingungen einschließlich

⁷¹ [Next Generation EU](#) basiert auf der Nutzung des gesamten Potenzials des EU-Haushalts, um ein grüneres, digitaleres und widerstandsfähigeres Europa zu schaffen.

Beratungs- und Validierungsmöglichkeiten zu schaffen, um die wirksame Inanspruchnahme der Weiterbildung zu fördern.

Anwendungsbereich

- (3) Diese Empfehlung bezieht sich auf Erwachsene im erwerbsfähigen Alter, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, unabhängig von ihrem Bildungsniveau und ihrem aktuellen Erwerbs- oder Beschäftigungsstatus. Die Mitgliedstaaten sollten für jede Person, die zu dieser Gruppe gehört, ein individuelles Lernkonto einrichten.

Als Ausnahmeregelung sollten Grenzgänger und Selbstständige, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihres Wohnsitzes arbeiten, von dem Mitgliedstaat, in dem sie arbeiten, miteinbezogen werden.

Begriffsbestimmungen

- (4) Für die Zwecke dieser Empfehlung gelten folgende Begriffsbestimmungen:
- a) „Individueller Weiterbildungsanspruch“ ist das Recht auf Zugang zu einem persönlichen Budget, das einer Person zur Verfügung steht, um förderfähige unmittelbare Kosten für eine arbeitsmarktrelevante Weiterbildung, Beratung, Kompetenzbewertung oder -validierung zu decken.
 - b) „Individuelles Lernkonto“ ist eine Form der Bereitstellung individueller Weiterbildungsansprüche. Dabei handelt es sich um ein persönliches Konto, das es Einzelpersonen ermöglicht, im Laufe der Zeit Ansprüche zu erwerben und zu bewahren, um sie jederzeit für die von ihnen für am nützlichsten erachtete förderfähige Weiterbildungs-, Beratungs- oder Validierungsmöglichkeit im Einklang mit den nationalen Vorschriften zu nutzen. Auf diese Weise kann der Einzelne voll und ganz über die Ansprüche verfügen, unabhängig von der Finanzierungsquelle.
 - c) „Übertragbarkeit“ der individuellen Weiterbildungsansprüche bedeutet, dass diese Ansprüche, sobald sie gewährt werden, im Besitz der betreffenden Person verbleiben, auch bei einem Arbeitsplatzwechsel oder beim Übergang von einer Erwerbstätigkeit zum Lernen, von der Beschäftigung zur Arbeitslosigkeit sowie zwischen Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit.
 - d) „Günstige Rahmenbedingungen“ umfassen Unterstützungsmaßnahmen, die die wirksame Inanspruchnahme individueller Weiterbildungsansprüche fördern. Dazu gehören Berufsberatungs- und Validierungsmöglichkeiten, ein nationales Verzeichnis mit Möglichkeiten, die für eine Finanzierung aus individuellen Weiterbildungsansprüchen in Frage kommen, ein zentrales nationales digitales Portal für den Zugriff auf das individuelle Lernkonto und auf das nationale Verzeichnis sowie bezahlter Bildungsurlaub.

Individuelles Lernkonto

- (5) Die Mitgliedstaaten sollten nach Anhörung der Sozialpartner und der einschlägigen Interessenträger ein individuelles Lernkonto für jede Person einrichten, die in den Anwendungsbereich dieser Initiative fällt.
- (6) Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass für jedes individuelle Lernkonto ein angemessener jährlicher Betrag zur Verfügung steht, der über einen bestimmten

Zeitraum angespart und genutzt werden kann, um eine umfassendere Weiterbildung zu ermöglichen.

- (7) Die Mitgliedstaaten sollten nach Anhörung der Sozialpartner und der einschlägigen Interessenträger zusätzliche individuelle Weiterbildungsansprüche für die Lernkonten von Personen vorsehen, deren Weiterbildungs- und Umschulungsbedarf am größten ist, und zwar auf der Grundlage nationaler oder branchenbezogener Bedürfnisse, des Erwerbs- oder Vertragsstatus, des Qualifikationsniveaus der Person bzw. anderer relevanter Umstände sowie nach klaren und transparenten Kriterien.
- (8) Die Mitgliedstaaten sollten die Arbeitgeber ersuchen, zusätzliche individuelle Weiterbildungsansprüche auf die individuellen Lernkonten ihrer Arbeitnehmer und anderer in ihrer industriellen Wertschöpfungskette tätiger Personen, insbesondere jener, die in KMU arbeiten, zu übertragen.
- (9) Die Mitgliedstaaten sollten die öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlungsstellen ersuchen, zusätzliche individuelle Weiterbildungsansprüche auf die individuellen Lernkonten der Personen, die Weiterbildungen und Umschulungen am dringendsten benötigen, zu übertragen.
- (10) Die Mitgliedstaaten sollten die Bedingungen festlegen, unter denen individuelle Weiterbildungsansprüche erworben und bewahrt werden können, sodass ein Gleichgewicht zwischen der Möglichkeit für Einzelpersonen, ihre Ansprüche anzusparen, um längere Weiterbildungen zu finanzieren, und dem Anreiz für Einzelpersonen, ihre Ansprüche während ihres gesamten Arbeitslebens regelmäßig zu nutzen, gewahrt wird.
- (11) Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass individuelle Weiterbildungsansprüche, die in einem Lernkonto in einem Mitgliedstaat akkumuliert wurden, in diesem Mitgliedstaat bewahrt werden oder für förderfähige Weiterbildungs-, Berufsberatungs- und Validierungsmöglichkeiten genutzt werden können, und zwar auch in Zeiten, in denen die betreffende Person in einem anderen Mitgliedstaat lebt.

Günstige Rahmenbedingungen

Es wird empfohlen, dass die Mitgliedstaaten für die individuellen Lernkonten günstige Rahmenbedingungen schaffen, die Folgendes umfassen:

– **Berufsberatung und Validierung**

- (12) Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Berufsberatungsdienste und Validierungsmöglichkeiten⁷², einschließlich Möglichkeiten zur Kompetenzbewertung, die persönlich oder online genutzt werden können, für jeden Inhaber eines individuellen Lernkontos kostenlos oder unter Nutzung seiner individuellen Weiterbildungsansprüche zur Verfügung stehen und zugänglich sind.

– **Nationales Verzeichnis förderfähiger qualitativ hochwertiger Weiterbildungs-, Berufsberatungs- und Validierungsmöglichkeiten**

⁷² Im Einklang mit der Empfehlung des Rates vom 20. Dezember 2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens. ABl. C 398 vom 22.12.2012, S. 1.

- (13) Die Mitgliedstaaten sollten ein öffentliches Verzeichnis der Weiterbildungs-, Berufsberatungs- und Validierungsmöglichkeiten, die für eine Finanzierung aus individuellen Weiterbildungsansprüchen in Frage kommen und mit dem europäischen Lernmodell vereinbar sind, einrichten und auf dem neuesten Stand halten. Auch Berufsberatungsdienste und Validierungsmöglichkeiten, die von den Mitgliedstaaten kostenlos für Einzelpersonen angeboten werden, sollten in dieses Verzeichnis aufgenommen werden.
- (14) Die Mitgliedstaaten sollten klare Regeln für die Aufnahme verschiedener Formen arbeitsmarktrelevanter Weiterbildungs-, Berufsberatungs- und Validierungsmöglichkeiten in das Verzeichnis festlegen und veröffentlichen, und zwar auf der Grundlage transparenter Qualitätsanforderungen und der Erfassung von Daten über Kompetenzen sowie in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und einschlägigen Interessenträgern. Sie sollten diese regelmäßig überprüfen, um sicherzustellen, dass sie dem Bedarf des Arbeitsmarktes entsprechen.
- (15) Die Mitgliedstaaten sollten die Anbieter formaler und nichtformaler Lernangebote dazu anregen, ihr Angebot auf der Grundlage des ermittelten Bedarfs weiterzuentwickeln und zu erweitern, gegebenenfalls auch durch die Bereitstellung von Microcredentials nach dem EU-Ansatz⁷³ und durch die Nutzung der EU- und der nationalen Kompetenzrahmen.
- (16) Die Mitgliedstaaten sollten die Sozialpartner und die einschlägigen Interessenträger ersuchen, sich an der Festlegung der Förderkriterien für die in das Verzeichnis aufgenommenen Weiterbildungen zu beteiligen.
- (17) Die Mitgliedstaaten sollten ihr nationales Verzeichnis auf transparente Weise für Weiterbildungsangebote von Anbietern in anderen Ländern öffnen.

– **Zentrales nationales digitales Portal zur Unterstützung individueller Lernkonten**

- (18) Die Mitgliedstaaten sollten Einzelpersonen den Zugang zu ihrem individuellen Lernkonto und die einfache Navigation des Verzeichnisses durch eine sichere elektronische Authentifizierung über ein zugängliches⁷⁴ zentrales nationales digitales Portal,⁷⁵ das von mobilen Geräten aus leicht zugänglich ist und mit der Europass-Plattform vernetzt werden sollte, ermöglichen und sie dabei unterstützen.

– **Bezahlter Bildungsurlaub**

- (19) Die Mitgliedstaaten sollten mit den Sozialpartnern einen Dialog über Regelungen aufnehmen, die es den Arbeitnehmern ermöglichen, während der Arbeitszeit über ihre individuellen Lernkonten an Weiterbildungen teilzunehmen.

⁷³ Im Einklang mit der Empfehlung des Rates zu Microcredentials für lebenslanges Lernen und Beschäftigungsfähigkeit.

⁷⁴ Im Einklang mit den Barrierefreiheitsanforderungen der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (ABl. L 151 vom 7.6.2019, S. 70).

⁷⁵ Das Portal sollte im Einklang mit den Grundsätzen der Mitteilung der Kommission über einen europäischen Interoperabilitätsrahmen, [COM\(2017\) 134 final](#), eingerichtet werden.

- (20) Die Mitgliedstaaten sollten im Einklang mit dem IAO-Übereinkommen über den bezahlten Bildungsurlaub Bestimmungen über bezahlten Bildungsurlaub einführen oder die Angemessenheit bestehender Bestimmungen überprüfen und dabei berücksichtigen,
- a) dass diese alle Arten von Beschäftigungsverhältnissen sowie die Selbstständigen umfassen,
 - b) dass es eine finanzielle und nichtfinanzielle Unterstützung für Arbeitgeber (insbesondere KMU) gibt, deren Arbeitnehmer bezahlten Bildungsurlaub in Anspruch nehmen,
 - c) dass für eine wirksame Umsetzung dieser Bestimmungen zu sorgen ist.

Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierungsmaßnahmen

- (21) Die Mitgliedstaaten sollten gemeinsam mit Sozialpartnern, Organisationen der Zivilgesellschaft, regionalen und lokalen Organisationen und anderen einschlägigen Akteuren eine breit angelegte Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierungsmaßnahmen und -kampagnen durchführen, die auf die Bedürfnisse potenzieller Begünstigter des Programms für individuelle Lernkonten – insbesondere jener, deren Weiterbildungs- und Umschulungsbedarf gemäß der Definition auf nationaler Ebene am größten ist – zugeschnitten sind, um anspruchsberechtigte Personen über ihre Rechte und Vorteile in Bezug auf individuelle Lernkonten und über die günstigen Rahmenbedingungen zu informieren und zu motivieren. Auch sollten sich die Sensibilisierungsmaßnahmen insbesondere an Arbeitnehmer in KMU wenden.

Kontrolle und kontinuierliche Verbesserung

- (22) Die Mitgliedstaaten sollten die Funktionsweise der individuellen Lernkonten und die günstigen Rahmenbedingungen systematisch überwachen und bewerten sowie erforderlichenfalls Anpassungen vornehmen, um das Ziel dieser Empfehlung auf möglichst effiziente Weise zu erreichen, beispielsweise in Bezug auf die Höhe der Weiterbildungsansprüche, die Definition der Personen mit dem größten Weiterbildungs- und Umschulungsbedarf und die benutzerfreundliche Einbindung der verschiedenen Elemente der günstigen Rahmenbedingungen. Die Sozialpartner und die einschlägigen Interessenträger sollten dazu konsultiert werden.

Finanzierung

- (23) Die Mitgliedstaaten sollten für eine angemessene und nachhaltige Finanzierung individueller Lernkonten sorgen und dabei den nationalen Gegebenheiten Rechnung tragen, wobei den KMU besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist.
- (24) Die Mitgliedstaaten sollten eine Kombination verschiedener öffentlicher und privater Finanzierungsquellen erleichtern, um – auch als Ergebnis der Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern – zu den individuellen Weiterbildungsansprüchen beizutragen.
- (25) Die Mitgliedstaaten sollten für eine angemessene und nachhaltige Finanzierung der günstigen Rahmenbedingungen sowie der oben genannten Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierungsmaßnahmen sorgen.

- (26) Die Mitgliedstaaten sollten EU-Mittel und -Instrumente, insbesondere den Europäischen Sozialfonds Plus, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Fonds für einen gerechten Übergang, die Aufbau- und Resilienzfazilität und das Instrument für technische Unterstützung, bestmöglich und effizient für Folgendes nutzen:
- a) Einrichtung nationaler individueller Lernkonten, die in günstige Rahmenbedingungen eingebettet sind, unter anderem durch die Entwicklung eines zentralen nationalen digitalen Portals für individuelle Lernkonten und damit verbundene anerkannte Dienste sowie die Einrichtung nationaler Verzeichnisse anerkannter Weiterbildungen
 - b) Bereitstellung zusätzlicher individueller Weiterbildungsansprüche für die Konten der Personen mit dem größten Weiterbildungs- und Umschulungsbedarf, unter Berücksichtigung der Prioritäten der EU, auch im Hinblick auf den ökologischen und digitalen Wandel
 - c) Schaffung und Bereitstellung von Berufsberatungs- und Validierungsmöglichkeiten
 - d) Organisation von Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierungsmaßnahmen

Unterstützung durch die Union

- (27) Der Rat begrüßt die Absicht der Kommission, die Umsetzung dieser Empfehlung zu unterstützen und dabei das Fachwissen des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop), der Europäischen Stiftung für Berufsbildung (ETF), der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) und der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) zu nutzen, indem sie
- a) das Lernen voneinander unter den Mitgliedstaaten erleichtert, um die Gestaltung und Durchführung geeigneter Reformen zur Umsetzung dieser Empfehlung zu unterstützen,
 - b) die Wissensbasis über individuelle Lernkonten und damit zusammenhängende Themen erweitert und einschlägige Leitfäden entwickelt,
 - c) weitere Entwicklungen auf der Europass-Plattform insbesondere zur Gewährleistung der Interoperabilität mit den zentralen nationalen digitalen Portalen für die individuellen Lernkonten prüft und die Lern-, Berufsberatungs- und Validierungsmöglichkeiten, für die die verschiedenen nationalen individuellen Weiterbildungsansprüche genutzt werden können, sichtbar macht.

Berichterstattung und Bewertung

- (28) Die Mitgliedstaaten sollten die in dieser Empfehlung dargelegten Grundsätze so bald wie möglich umsetzen und der Kommission bis zum (*Datum einfügen: zwölf Monate nach Annahme durch den Rat*) einen Plan mit den entsprechenden, auf nationaler Ebene zu treffenden Maßnahmen vorlegen. Die Fortschritte bei der Umsetzung der Pläne sollten im Rahmen der multilateralen Überwachung im Beschäftigungsausschuss im Rahmen des Zyklus des Europäischen Semesters überwacht werden. Bei dem Überwachungsrahmen sollten gegebenenfalls die bereits im Rahmen anderer Überwachungsrahmen gesammelten Informationen genutzt und Doppelarbeit vermieden werden.

- (29) Bis zum (*Datum einfügen: zwölf Monate nach Annahme durch den Rat*) sollten die Kommission und der Beschäftigungsausschuss gemeinsam einen Überwachungsrahmen mit vereinbarten gemeinsamen quantitativen und qualitativen Indikatoren zur Bewertung der Umsetzung dieser Empfehlung und ihrer Ergebnisse einrichten sowie Überwachungsregelungen festlegen, die die Überprüfung ermöglichen. Die Kommission sollte sicherstellen, dass sich der Überwachungsrahmen auf Erkenntnisse aus den anderen EU-Überwachungsrahmen stützt und keinen übermäßigen Verwaltungsaufwand verursacht.
- (30) Die Kommission sollte in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und nach Anhörung der Sozialpartner und der einschlägigen Interessenträger die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlung bewerten und evaluieren und dem Rat innerhalb von fünf Jahren nach ihrer Annahme Bericht erstatten. Bei der Bewertung der Relevanz der Initiative könnte diese Evaluierung auch die Übertragbarkeit individueller Weiterbildungsansprüche zwischen den Mitgliedstaaten umfassen.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*