



Brüssel, den 10.6.2016
COM(2016) 382 final

2016/0179 (NLE)

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zur Einführung einer Kompetenzgarantie

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Kompetenzen spielen eine wichtige Rolle

Hohe Produktivität, nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit und anhaltendes Wachstum hängen von qualifizierten und anpassungsfähigen Arbeitskräften und der umfassenden Nutzung der verfügbaren Kompetenzen ab. Beschäftigungsfähigkeit beruht auf der Qualität der vorhandenen Kompetenzen. Länder, die einen hohen Anteil an Erwachsenen mit schwachen Grundfertigkeiten (Lesen, Schreiben, Rechnen) und niedrigen digitalen Kompetenzen haben, weisen eine niedrigere Arbeitsproduktivität auf; mithin sind auch die Aussichten für Wachstum und eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit schlechter.¹ Es gibt durchaus Spielraum, das Humankapital in Europa effizienter zu nutzen – und zwar während des gesamten Lebenslaufs der Menschen – und durch eine Anhebung des allgemeinen Kompetenzniveaus in der Union zu verbessern. Hierzu müssen auf nationaler und Unionsebene Mittel mobilisiert werden. Im Jahreswachstumsbericht 2016² wird hervorgehoben, dass „intelligente Investitionen in das Humankapital Europas“ und eine zielgerichtete Qualifizierung zur Förderung von Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und einer hohen Produktivität der beste Weg sind, den Einzelnen vor Arbeitslosigkeit zu schützen und die Gefahr von Armut und sozialer Ausgrenzung zu verringern.

Grundfertigkeiten und Bildungsniveau in Europa

Die von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) durchgeführte Studie zu den Kompetenzen Erwachsener im Rahmen des Programms für die internationale Kompetenzmessung bei Erwachsenen (PIAAC) zeigt, dass einer von fünf europäischen Erwachsenen (Altersgruppe 16-65) nur über rudimentäre Lese- und Schreibfertigkeiten verfügt, und dass jeder vierte nur das niedrigste Kompetenzniveau³ beim Rechnen erreicht und Informations- und Kommunikationstechnologien lediglich für sehr einfache Aufgaben einsetzen kann. Die OECD-Studie zeigt weiterhin, dass das Bildungsniveau eng mit der Beherrschung grundlegender Fertigkeiten bzw. Kompetenzen zusammenhängt, auch wenn das Kompetenzniveau bei Menschen mit ähnlichen Qualifikationen sehr unterschiedlich sein kann. Was den erreichten Bildungsabschluss anbelangt, so besitzt etwa ein Viertel der 25- bis 64-jährigen Europäerinnen und Europäer keinen Sekundarstufe-II-Abschluss; in einigen Ländern beläuft sich der entsprechende Anteil auf über 40 % bis hin zu 57 %. Darüber hinaus fallen die Bildungsergebnisse in den Teilgruppen der Bevölkerung unterschiedlich aus: So haben etwa 44 % der in der EU lebenden Nicht-EU-Bürger (Drittstaatsangehörige) keinen Sekundarstufe-II-Abschluss (etwa 7 % der Erwachsenen in der Europäischen Union verfügen also nicht über einen entsprechenden Bildungsabschluss) – und die Wahrscheinlichkeit, dass sie nur über geringe Grundfertigkeiten verfügen, ist viel höher als bei Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern.

¹ OECD, Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills.

² Jahreswachstumsbericht 2016 – Die wirtschaftliche Erholung konsolidieren und die Konvergenz fördern, Brüssel, 26.11.2015, COM(2015) 690 final. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1465287694483&uri=CELEX:52015DC0690>

³ Im vorliegenden Dokument wird der Begriff „Kompetenzen“ im weiten Sinne verwendet und bezieht sich auf das, was eine Person weiß, versteht und in der Lage ist zu tun, einschließlich ihrer Kenntnisse und Fertigkeiten.

Die Auswirkungen eines niedrigen Kompetenzniveaus auf Einzelpersonen sind ein vielschichtiges Problem, das erhebliche Folgen nach sich ziehen kann. Personen mit geringen Kompetenzen haben es in der Regel schwerer auf dem Arbeitsmarkt (höhere Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit, langsamere Übergänge aus der Arbeitslosigkeit, niedrigere Löhne usw.) und sind stärker von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. Während der Rezession haben sich ihre Aussichten auf dem Arbeitsmarkt noch weiter verschlechtert: Die Arbeitslosenquote für Personen, die höchstens über einen Abschluss der Sekundarstufe I verfügen, ist von 9,7 % (im Jahr 2008) auf 17,4 % (im Jahr 2014) gestiegen, was einem Anstieg von weniger als 3 Prozentpunkten bei Personen mit einem höheren Bildungsabschluss gegenübersteht. In den letzten Jahren betraf die überwiegende Mehrheit der Arbeitsplatzverluste die Geringqualifizierten (über neun Millionen Arbeitsplätze).

Ein niedriges Kompetenzniveau der Eltern kann sich auch auf die Kinder auswirken – aus der oben genannten OECD-Studie geht hervor, dass in einigen Ländern die Kinder von Eltern mit einem niedrigen Bildungsniveau deutlich schwächere Ergebnisse bei den geprüften Kompetenzen erzielten als Kinder von Eltern mit höherem Bildungsniveau.

Die hierdurch verursachten Kosten, einschließlich der öffentlichen Ausgaben für Arbeitslosen- und Sozialleistungen, sind hoch – nicht nur in Bezug auf den Einzelnen, sondern für die Wirtschaft und die Gesellschaft als Ganzes.

Neue Herausforderungen

Neue Arbeitsmethoden, einschließlich Modelle der kollaborativen Wirtschaft, verstärkt unabhängiges und vertragsbasiertes Arbeiten, häufigere Arbeitsplatzwechsel (als Notwendigkeit und als Möglichkeit) und Veränderungen in der Arbeitsorganisation wirken sich auf die nachgefragten Kompetenzen aus. Prognosen lassen erkennen, dass Arbeitsplätze mit niedrigen Kompetenzanforderungen zwar nicht verschwinden werden, jedoch nicht mehr als 15 % der Arbeitskräfte diese Stellen besetzen werden.⁴ Der Trend in Richtung von Arbeitsplätzen mit höheren Kompetenzanforderungen wird sich auf allen Ebenen fortsetzen, und viele traditionelle manuelle oder routinemäßige Tätigkeiten werden zurückgehen bzw. sich so verändern, dass höhere Grundfertigkeiten erforderlich sind.

Die demografische Entwicklung wird dazu führen, dass das Arbeitskräftepotenzial stetig abnimmt – man geht von einem Rückgang der Erwerbsbevölkerung (20-64 Jahre) von 306 Millionen auf 269 Millionen aus. Diese Entwicklung kann Qualifikationsdefizite und das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage auf dem Arbeitsmarkt verschärfen und sich dadurch negativ auf Investitionen, Innovation und Wachstum auswirken. Qualifikationsdefizite und ein Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage können darüber hinaus das Produktivitätswachstum beeinträchtigen und die sektorübergreifende Neuordnung von Ressourcen innerhalb von und zwischen Mitgliedstaaten behindern, was wiederum ein Hindernis für die uneingeschränkte Nutzung der Vorteile des Binnenmarktes darstellen und die Widerstandsfähigkeit gegenüber Krisen in schwachen Volkswirtschaften zusätzlich verringern könnte. Diese Entwicklung ist eine Herausforderung, die deutlich zeigt, wie wichtig es ist, ungenutztes Humankapital – insbesondere Erwachsene mit geringen Kompetenzen – in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Um die genannten demografischen Trends auszugleichen, muss die Beschäftigungsquote unbedingt erhöht und die Produktivität der Arbeitskräfte gesteigert werden; zudem müssen ältere Personen länger im Arbeitsleben gehalten werden. Migranten können auch dazu

⁴ <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/5526>

beitragen, vorhandene Lücken zu schließen, vorausgesetzt, ihre Kompetenzen entsprechen den Erfordernissen des Arbeitsmarkts und werden sinnvoll genutzt.

Die meisten Menschen, die in den nächsten zwanzig Jahren die erwerbstätige Bevölkerung Europas ausmachen werden, sind bereits heute erwachsen. Will die EU vom technologischen Fortschritt profitieren und ihre Wettbewerbsfähigkeit sicherstellen, so ist es von entscheidender Bedeutung, dass in die kontinuierliche Verbesserung der Kompetenzen dieser Menschen investiert wird. Es muss mehr getan werden, um die Arbeitskräfte bei der fortlaufenden Entwicklung ihrer Kompetenzen zu unterstützen.

Hindernisse bei der Steigerung des Kompetenzniveaus

All diese Herausforderungen können nur bewältigt werden, indem die Menschen – ob erwerbstätig oder nicht –, dazu befähigt werden, die nötigen Kompetenzen zu erwerben, um in den Arbeitsmarkt einzutreten bzw., sofern sie bereits erwerbstätig sind, mit den steigenden Kompetenzanforderungen auf dem Arbeitsmarkt Schritt zu halten.

Jedoch verfügt ein erheblicher Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter – einschließlich derjenigen, die sich bereits im Erwerbsleben befinden – nicht über die grundlegenden Lese-, Schreib- und Rechenfertigkeiten sowie digitalen Kompetenzen, die für eine Teilnahme an einschlägigen Maßnahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung vorausgesetzt werden, welche wiederum notwendig sind, um mit den wechselnden Anforderungen am Arbeitsplatz Schritt zu halten und den Verlust von Kompetenzen zu vermeiden. Arbeitskräfte mit geringen Kompetenzen, ältere Arbeitskräfte und Arbeitskräfte, die keine Gelegenheit haben, ihre Kompetenzen während ihres Erwerbslebens weiterzuentwickeln, laufen am ehesten Gefahr, dass ihre Kompetenzen veralten.

Außerdem bekleiden erwerbstätige Personen mit geringen Kompetenzen häufig Stellen, auf denen „Lernen am Arbeitsplatz“ nicht vorgesehen ist und weniger vom Arbeitgeber organisierte Fortbildungen angeboten werden; dies hat zur Folge, dass diese Arbeitskräfte nicht in dem Maße von den Vorteilen der Weiterbildung profitieren wie Arbeitskräfte mit höherem Kompetenzniveau. Im Endeffekt werden die geringen Kompetenzen in Kombination mit den schlecht bezahlten Arbeitsplätzen für die Betroffenen zur Falle – sie bleiben bei ihrer nicht qualifizierten Arbeit und haben nur wenig Möglichkeiten, ihre Kompetenzen zu verbessern.

Es ist klar, wie diesen Herausforderungen zu begegnen ist (durch Steigerung des Kompetenzniveaus der Personen, denen die grundlegenden Kompetenzen fehlen, um in den Arbeitsmarkt einzutreten bzw. mit den Anforderungen Schritt zu halten); bei der praktischen Umsetzung stellt sich jedoch vor allem das Problem, dass Erwachsene – und insbesondere Erwachsene mit geringen Kompetenzen – nur in begrenztem Umfang an Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung teilnehmen. Aus den Daten der Arbeitskräfteerhebung geht hervor, dass in den vier Wochen vor der Umfrage nur 10,8 % der Erwachsenen an Bildungsmaßnahmen teilgenommen haben (das auf europäischer Ebene vereinbarte Ziel sind 15 % bis 2020). Die Teilnahmequote geringqualifizierter Erwachsener liegt sogar darunter: Im Durchschnitt nehmen nur 4,3 % von ihnen an Bildungsmaßnahmen teil.⁵ Es besteht also ein Problem des gleichberechtigten Zugangs zu Lernangeboten, das auch Drittstaatsangehörige betrifft und das angegangen werden muss.

Die begrenzte Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen hat strukturelle und

⁵ Eurostat, Arbeitskräfteerhebung 2014.

situationsbezogene Gründe, die eng miteinander verbunden sind.

Ein strukturelles Problem ist die Tatsache, dass einschlägige Orientierungshilfen, durch die betreffende Personen auf die Vorteile einer Steigerung des Kompetenzniveaus sowie auf verfügbare Lernangebote und Unterstützungsmaßnahmen hingewiesen werden, nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehen; zudem sind auf Erwachsene ausgerichtete Lernangebote ebenso nur begrenzt verfügbar.

In den meisten Mitgliedstaaten konzentrieren sich einschlägige Beratungsdienste weitgehend darauf, Arbeitslose rasch wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern; in den meisten Fällen gibt es keine spezifischen Unterstützungsmaßnahmen für die Betroffenen, die Lernangebote zur Verbesserung ihrer Kompetenzen vorsehen. Dabei benötigen Erwachsene, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen oder nicht erwerbstätig sind und nur ein niedriges Kompetenzniveau besitzen, ebenfalls Weiterbildungsangebote und würden von entsprechenden Beratungsdiensten profitieren.

Zudem nehmen Erwachsene nur selten an Weiterbildungsmaßnahmen teil, wenn sie dafür wieder in die Schule gehen und gewissermaßen von vorn anfangen müssen. Ihre Teilnahme an entsprechenden Maßnahmen ließe sich bedeutend steigern, wenn sie die Möglichkeit hätten, ihre durch nichtformales und informelles Lernen erworbenen Kompetenzen validieren und anerkennen zu lassen und ihren Weiterbildungsbedarf auf der Grundlage einer Kompetenzbewertung zu bestimmen. In der Empfehlung des Rates vom 20. Dezember 2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens wurden die Mitgliedstaaten ersucht, bis Ende 2018 nationale Regelungen für die Validierung des nichtformalen und informellen Lernens einzuführen. Aus dem jüngsten Verzeichnis zum nichtformalen und informellen Lernen (2014) geht hervor, dass im Allgemeinen gute Fortschritte bei der Einführung von Validierungsregelungen erzielt werden. Dennoch muss noch mehr getan werden, damit diese auf breiter Ebene zur Verfügung stehen: Nur in acht Ländern ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass benachteiligte Personen und Personen mit geringen Kompetenzen von der Validierung profitieren werden, während es in 15 Mitgliedstaaten kein System zur Überprüfung von Kompetenzen gibt.

Da sich die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich darstellt und sich die Gruppe der Erwachsenen mit geringen Kompetenzen aus mehreren sehr unterschiedlichen Untergruppen zusammensetzt (z. B. Beschäftigte, Arbeitslose, Nichterwerbstätige, Menschen in ländlichen Gebieten, Migranten, Angehörige benachteiligter Minoritäten), gibt es keine Einheitslösung; darüber hinaus hat jede Einzelperson innerhalb einer Untergruppe besondere Bedürfnisse, sodass es eines maßgeschneiderten Ansatzes bedarf. Nicht überall in der EU ist jedoch individuelle Unterstützung in gleichem Maße verfügbar.

Flexible Lernwege (Fernunterricht, integriertes Lernen, modulares Lernen usw.) fördern nachweislich die Beteiligung Erwachsener an Bildungsmaßnahmen, doch in vielen Fällen ist das Angebot noch nicht ausreichend auf ihre Bedürfnisse ausgerichtet. Nur die Hälfte der Mitgliedstaaten verfügt über spezielle Programme oder Rahmenbedingungen für die Vermittlung von Grundfertigkeiten an Erwachsene. Nur 3,6 % der Europäerinnen und Europäer machten ihren Sekundarstufe-II-Abschluss nach Vollendung des 25. Lebensjahres, wobei erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern bestehen. Mitgliedstaaten, die flexible, modulare Programme anbieten, haben einen höheren Anteil Erwachsener, die ihren Sekundarstufe-II-Abschluss im Alter von 25 Jahren oder später machen.

Situationsbedingte Weiterbildungshindernisse hängen mit der individuellen Situation der betreffenden Person zusammen; darunter fallen z. B. familiäre Verpflichtungen,

Zeitmanagement, Kosten, mangelnde Arbeitgeberförderung oder Entfernung bis zum nächsten Weiterbildungsangebot. Die beiden ersten Punkte wurden in der Erhebung über Erwachsenenbildung am häufigsten genannt. Ein weiteres Hindernis ist mangelnde Motivation, die möglicherweise auch auf ein mangelndes Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Weiterbildung und den Nutzen von Investitionen in Kompetenzen zurückzuführen ist; aus Studien geht hervor, dass Personen mit geringen Grundfertigkeiten häufig nicht in der Lage oder nicht willens sind, ihre Schwachstellen zu erkennen, und daher nicht die Notwendigkeit sehen, ihre Kompetenzen zu erweitern.

Ziele

Durch diese Initiative sollen die Chancen im Leben und die Beschäftigungsfähigkeit der betreffenden Personen verbessert werden, was letztendlich zu einer widerstandsfähigeren Humankapitalbasis sowie zu mehr und inklusiverem Wachstum in der gesamten EU beiträgt. Um eine spürbare Wirkung zu erzielen, bedarf es erheblicher politischer und finanzieller Anstrengungen. Die Mitgliedstaaten müssen – im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt – ausreichende öffentliche Investitionen in die Kompetenzen der Menschen sicherstellen. Jedoch werden die Mitgliedstaaten auch von diesen Investitionen profitieren, da sie dazu beitragen werden, dass mehr Menschen einen Arbeitsplatz erhalten und die Produktivität der Arbeitskräfte erhöht wird.

Die Initiative zielt darauf ab, diejenigen Personen mit Weiterbildungsangeboten zu unterstützen, die aus dem System der allgemeinen und beruflichen Bildung ohne Abschluss der Sekundarstufe II abgegangen sind, sodass diese ihre Lese-, Schreib- und Rechenfertigkeiten sowie digitalen Kompetenzen verbessern bzw. eine Qualifikation auf Niveau 4 des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) oder gleichwertig erwerben können. Das EQR-Niveau 4⁶ entspricht in den meisten Ländern einer Qualifikation auf dem Niveau der Sekundarstufe II.

Die Kompetenzgarantie umfasst drei Stufen:

- eine Kompetenzbewertung, die es geringqualifizierten Erwachsenen ermöglicht, ihre vorhandenen Kompetenzen und ihren Weiterbildungsbedarf festzustellen;
- die Konzipierung und Unterbreitung eines Bildungsangebots, das auf die spezifische Situation des Einzelnen abgestimmt ist und auf vorhandenen Kompetenzen aufbaut;
- die Validierung und Anerkennung der auf dem individuellen Weiterbildungspfad erworbenen Kompetenzen.

Die Empfehlung betrifft Erwachsene, die das System der allgemeinen und beruflichen Bildung ohne Abschluss der Sekundarstufe II (EQR 4) verlassen haben und nicht im Rahmen der Jugendgarantie gefördert werden können.

Die Empfehlung sieht einen „Weiterbildungsweg“ mit einer Reihe zusammenhängender gezielter Interventionen vor, die die Unterstützung von Mitgliedern der Zielgruppe verbessern und festigen und mithin zum Erwerb der notwendigen Kompetenzen und Qualifikationen führen sollen.

⁶ Siehe Abschnitt I.2 des beigefügten technischen Anhangs SWD(2016) 195.

Diese Maßnahmen sind Teil eines umfassenden Maßnahmenpakets, mit dem Herausforderungen im Bereich des Erwerbs bzw. der Erweiterung von Kompetenzen auf breiter Ebene angegangen werden: Anhebung des allgemeinen Kompetenzniveaus in der EU, bessere Nutzung der vorhandenen und Antizipierung der künftig erforderlichen Kompetenzen.

Bei der Gestaltung ihrer Maßnahmen können die Mitgliedstaaten auf jahrelanges wechselseitiges Lernen und auf Erfahrungen zurückgreifen, die im Bereich der Bildungs- und Beschäftigungspolitik und der Finanzierung durch die europäischen Struktur- und Investitionsfonds und insbesondere durch den Europäischen Sozialfonds gesammelt wurden.

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

Diese Initiative ist Teil der neuen Kompetenzagenda im Rahmen der Hauptpriorität der Europäischen Kommission „Neue Impulse für Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen“. Es handelt sich um eine Initiative, die die Inklusionsfähigkeit des Arbeitsmarktes und soziale Investitionen verstärken und Europa beim Übergang zu einer aufwärts gerichteten sozialen Konvergenz unterstützen wird. Sie steht im Einklang mit und ergänzt andere Maßnahmen und Initiativen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und Beschäftigung.

Es gibt bereits eine Reihe von EU-Maßnahmen, -Instrumenten und -Initiativen zur Unterstützung der Steigerung des Kompetenzniveaus, insbesondere das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik sowie die europäischen Struktur- und Investitionsfonds – insbesondere der Europäische Sozialfonds (ESF) (weitere Einzelheiten hierzu im Abschnitt „Auswirkungen auf den Haushalt“).

Die Empfehlung soll den im Rahmen der Europa-2020-Ziele gestarteten Reformprozess unterstützen; vor allem soll sie dazu beitragen, die Beschäftigungsquote zu erhöhen, die Armutsquote zu senken und die Auswirkungen eines frühzeitigen Schulabgangs abzuschwächen. Die übergeordneten Ziele des Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik werden durch die „integrierten Leitlinien“ unterstützt, die sich aus den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und den beschäftigungspolitischen Leitlinien zusammensetzen. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik stellen zum Teil darauf ab, das Wachstum im Wege struktureller Reformen zu fördern und wesentliche Hindernisse für Wachstum und Beschäftigung zu beseitigen. In den beschäftigungspolitischen Leitlinien werden z. B. folgende Prioritäten formuliert: Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen, Verbesserung des Arbeitskräfte- und Qualifikationsangebots, Förderung sozialer Inklusion, Armutsbekämpfung und Förderung der Chancengleichheit. In den länderspezifischen Empfehlungen 2015⁷ wird betont, dass effiziente, wirksame und vorausschauende Programme der beruflichen Aus- und Weiterbildung, die gezielte Maßnahmen der Erwachsenenbildung einschließen, eine zentrale Rolle bei der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit spielen. Ferner wird darauf hingewiesen, dass die öffentlichen Arbeitsverwaltungen in einigen Mitgliedstaaten gestärkt werden müssen und aktive Arbeitsmarktmaßnahmen effizienter auf die arbeitsmarktfernsten Bevölkerungsgruppen ausgerichtet werden könnten.

Vor allem im Bereich der **allgemeinen und beruflichen Bildung** wird der aktuelle Vorschlag an mehrere bestehende Maßnahmen anknüpfen, indem wesentliche politische Vorgaben zur Notwendigkeit, die Zahl der Erwachsenen mit geringen Kompetenzen zu verringern, in konkretes Handeln umgesetzt werden. Zudem wird den Mitgliedstaaten nahegelegt, die Synergien zwischen den einschlägigen Maßnahmen zu verstärken, welche aufeinander

⁷ Empfehlungen des Rates zu den nationalen Reformprogrammen, ABl. 215/C 272 vom 18.8.2015.

abgestimmt sein müssen, um die erwarteten Ergebnisse zu erzielen; dies gilt insbesondere im Hinblick auf Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, Beratung und Orientierung, Maßnahmen allgemeiner und beruflicher Bildung, einschließlich Validierung, und sozialpolitische Maßnahmen.

Der strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“) bietet den Mitgliedstaaten eine Plattform für die Zusammenarbeit in einem Politikbereich, für den sie zuständig sind. Der im November 2015 angenommene gemeinsame ET-2020-Bericht sieht überarbeitete Prioritäten vor, u. a. für die europäische Agenda für die Erwachsenenbildung⁸; der Schwerpunkt liegt auf der Vermittlung von Lese-, Schreib- und Rechenfertigkeiten und digitalen Kompetenzen sowie auf ausreichenden Bildungsangeboten der zweiten Chance, die denjenigen zu einer Qualifikation mit EQR-Anerkennung verhelfen sollen, die über keine Qualifikation der Stufe 4 verfügen (Sekundarstufe II).

Der EQR umfasst auf Lernergebnissen basierende Qualifikationen, die auf formalen Bildungswegen der allgemeinen oder beruflichen Bildung erworben wurden (z. B. Abschluss der Sekundarstufe II). Gleichzeitig ermöglicht der auf Lernergebnissen basierende Ansatz des EQR den Erwerb von Qualifikationen auf der Grundlage von Lernergebnissen, die in nichtformalen oder informellen Lernumgebungen erzielt wurden, was in der Erwachsenenbildung meistens der Fall ist. Die meisten Mitgliedstaaten haben ihre Qualifikationen der Sekundarstufe II dem EQR-Niveau 4 zugeordnet; diese Bildungsstufe entwickelt sich stets mehr zu einer Schwelle hin zu einem besseren Arbeitsmarktzugang und Weiterbildungsangeboten. Die Beschäftigungsquote der Personen, die dieses Niveau nicht erreicht haben, liegt 25 Prozentpunkte unter der Quote der Personen, die einen entsprechenden Abschluss erworben haben; die Zahl der Arbeitsplätze für Menschen ohne Sekundarstufe-II-Abschluss ist stark rückläufig; und sogar als wenig kompetenzintensiv eingestufte Arbeitsplätze werden künftig ein höheres Kompetenzniveau erfordern.

Die Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates aus dem Jahr 2006 zu Schlüsselkompetenzen für lebensbegleitendes Lernen wird von den Mitgliedstaaten durch Lehrpläne für alle Ebenen der allgemeinen und beruflichen Bildung umgesetzt; in der Empfehlung wird auf die Bedeutung von Lese-, Schreib- und Rechenfertigkeiten und digitalen Kompetenzen hingewiesen.

Mit der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates aus dem Jahr 2008 zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen wurde ein Bezugsrahmen von Qualifikationsniveaus festgelegt, die sich nach den Lernergebnissen richten. Darin ist vorgesehen, dass jedes Niveau über verschiedene Wege formalen, nichtformalen und informellen Lernens erreicht werden kann. Neben den anderen Instrumenten ist das Europäische Leistungspunktesystem für die Berufsbildung (ECVET) ein auf Lernergebnissen basierendes System, das die Validierung nichtformalen und informellen Lernens und den Erwerb einer Qualifikation über modulare Programme ermöglicht.

Die Ratsempfehlung aus dem Jahr 2011 für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote⁹ sieht einen Rahmen für umfassende Strategien vor, darunter Präventions-, Interventions- und Kompensationsmaßnahmen; letztere zielen darauf ab,

⁸ Entschließung des Rates über eine erneuerte europäische Agenda für die Erwachsenenbildung (ABl. C 372 vom 20.12.2011, S. 1).

⁹ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1441711487189&uri=CELEX:32011H0701\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1441711487189&uri=CELEX:32011H0701(01))

diejenigen Personen wieder in das Bildungssystem zurückzuholen, die dieses ohne Abschluss der Sekundarstufe II verlassen haben. Alternative Bildungswege, wie z. B. Bildungsangebote der zweiten Chance, nichtformales Lernen mit Validierung früherer Lernergebnisse und Möglichkeiten für den Wiedereinstieg in das System der allgemeinen oder beruflichen Bildung helfen jungen Menschen dabei, ihre Ausbildung zu vervollständigen. Maßnahmen zur Senkung der Quote früher Schulabgänge wurden in allen Mitgliedstaaten eingeführt und wirken sich positiv aus; im Jahr 2015 lag diese Quote (Altersgruppe 18-24) im EU-Durchschnitt etwa einen Prozentpunkt über dem in der Strategie Europa 2020 genannten Richtwert von 10 %; allerdings gab es große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Selbst wenn dieser Wert erreicht wird, sind die verbleibenden 10 % in dieser Altersgruppe weiterhin mit ernststen Problemen konfrontiert, wenn es darum geht, Zugang zu dauerhafter Beschäftigung zu erhalten. Hinzu kommt, dass die Quote früher Schulabgänge in einigen Untergruppen der älteren Alterskohorten nach wie vor sehr hoch ist; dies gilt insbesondere für Erwachsene, die bereits in einem frühen Alter in den Arbeitsmarkt eingetreten sind, für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger, die sich in der EU aufhalten, sowie für andere Personen mit Migrationshintergrund.

In der Empfehlung des Rates aus dem Jahr 2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens werden die Mitgliedstaaten aufgerufen, bis 2018 nationale Regelungen für die Validierung (Identifizierung, Dokumentierung, Bewertung und Zertifizierung) des nicht formalen und informellen Lernens einzuführen, darunter auch Möglichkeiten für arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen zur Überprüfung ihrer Kompetenzen. Die für die Validierung und Bewertung von Kompetenzen eingeführten Regelungen werden eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung der Kompetenzgarantie spielen.

Insbesondere im Bereich der **Beschäftigung** baut der vorliegende Vorschlag auf verschiedenen bestehenden Maßnahmen auf und ergänzt diese.

Die Empfehlung des Rates aus dem Jahr 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie¹⁰ sieht vor, dass allen jungen Menschen unter 25 Jahren – unabhängig von der Registrierung bei einem Arbeitsvermittlungsdienst – innerhalb eines Zeitraums von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, ein konkretes hochwertiges Angebot unterbreitet wird. Das Angebot sollte sich auf einen Arbeitsplatz, einen Ausbildungs- bzw. Praktikumsplatz oder eine Weiterbildungsmaßnahme beziehen und auf die individuellen Bedürfnisse und Lebensbedingungen abgestimmt sein. Im Rahmen der Kompetenzgarantie erhalten alle Erwachsenen Unterstützung, und zwar unabhängig davon, ob sie einen Arbeitsplatz haben oder nicht. Im Hinblick auf arbeitslose Personen ergänzt sie jedoch die Jugendgarantie, d. h. sie findet nicht auf Personen Anwendung, die Anspruch auf Förderung im Rahmen der Jugendgarantie haben, da diese bereits ein Angebot für eine allgemeine oder berufliche Bildungsmaßnahme erhalten können.

Durch die Empfehlung des Rates aus dem Jahr 2016 zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt wurde die Unterstützung für mehr als 11 Millionen Menschen, die seit über einem Jahr arbeitslos sind, verstärkt. Sie sieht vor, dass langzeitarbeitslosen Personen spätestens nach 18-monatiger Arbeitslosigkeit eine umfassende individuelle Bestandsaufnahme und eine Wiedereinstiegsvereinbarung angeboten werden, die ein individuelles Angebot sowie die Angabe einer zentralen Anlaufstelle umfasst. Die

¹⁰ Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie (ABl. C 120 vom 26.4.2013, S. 1).

Empfehlung zur Kompetenzgarantie könnte als Leitlinie fungieren, wie im Rahmen von Wiedereinstiegsvereinbarungen spezifische Weiterbildungsmaßnahmen für geringqualifizierte Arbeitslose angeboten werden können.

- **Kohärenz mit anderen Politikbereichen der EU**

Dieser Vorschlag unterstützt die Kommission in ihrem vorrangigen Ziel, neue Impulse für Arbeitsplätze und Wachstum zu geben. Die Initiative zielt darauf ab, Menschen eine echte Chance einzuräumen, ihr volles Potenzial zu entfalten und am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Da im Rahmen der Initiative mehr Menschen dabei geholfen wird, die erforderliche Beschäftigungsfähigkeit zu erreichen, leistet sie einen Beitrag zu einer besseren Nutzung des Humankapitals in Europa. Durch die Stärkung dieser Art von sozialen Investitionen werden die Wettbewerbsfähigkeit Europas, die aufwärts gerichtete soziale Konvergenz und das Wirtschaftswachstum gefördert.

Die Kommission hat vor kurzem einen ersten Entwurf der von Präsident Juncker im September 2015 angekündigten europäischen Säule sozialer Rechte vorgelegt und eine breit angelegte öffentliche Konsultation eingeleitet, um Meinungen und Rückmeldungen aller Betroffenen einzuholen. Mit der europäischen Säule sozialer Rechte soll eine Reihe wesentlicher Grundsätze zur Unterstützung gut funktionierender und fairer Arbeitsmärkte und Wohlfahrtssysteme im Euroraum festgelegt werden. Im ersten Abschnitt des Entwurfs wird darauf hingewiesen, wie wichtig es ist sicherzustellen, dass alle Menschen lebenslang Zugang zu einer qualitativ hochwertigen allgemeinen und beruflichen Bildung haben und sich somit ein angemessenes Niveau an Grundfertigkeiten und Schlüsselkompetenzen für eine aktive Teilhabe an der Gesellschaft und der Arbeitswelt aneignen können. Es wird besonders betont, dass junge Menschen und Erwachsene im erwerbsfähigen Alter mit geringen Kompetenzen dazu ermutigt werden sollten, ihr Kompetenzniveau zu verbessern.

Im Hinblick auf die Integration von Migranten heißt es in den 2004 angenommenen gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union: „Im Bildungswesen müssen Anstrengungen unternommen werden, um Einwanderer und vor allem auch deren Nachkommen zu einer erfolgreicherem und aktiveren Teilhabe an der Gesellschaft zu befähigen.“ Die Mitgliedstaaten haben bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um das Bildungsniveau und die Beschäftigungsfähigkeit von Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürgern und anderen Personen mit Migrationshintergrund anzuheben, in einigen Fällen mit finanzieller Unterstützung der EU, insbesondere durch den ESF. Im Jahr 2014 nahm der Rat Schlussfolgerungen zur Integration von Nicht-EU-Bürgern an, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten; darin wurden die genannten gemeinsamen Grundprinzipien bekräftigt. Die Kompetenzgarantie kann einen Beitrag zur Integration von Drittstaatsangehörigen leisten und sie fügt sich in die EU-Initiativen ein, die mit der Europäischen Migrationsagenda in Zusammenhang stehen.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Der Vorschlag basiert auf den Artikeln 165 und 166 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), leistet aber auch gemäß den Artikeln 145 und 147 AEUV einen Beitrag zur Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie zu einem hohen Beschäftigungsniveau. Gemäß Artikel 165 AEUV trägt die Union zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung dadurch bei, dass sie die

Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt. Artikel 166 AEUV sieht vor, dass die Union eine Politik der beruflichen Bildung führt, welche die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung unterstützt und ergänzt.

Im Rahmen der vorliegenden Initiative werden gemeinsame Handlungslinien empfohlen, die von den Mitgliedstaaten – mit europäischer Unterstützung – umgesetzt werden sollen. Es werden Maßnahmen vorgeschlagen, die auf EU- und auf Ebene der Mitgliedstaaten umzusetzen sind. Auf EU-Ebene wird die Koordinierung erfolgen, insbesondere mit den einschlägigen europäischen Instrumenten, und das Peer-Learning gefördert. Die Mitgliedstaaten bleiben voll und ganz verantwortlich für die Entwicklung, Ausgestaltung und Umsetzung der Maßnahmen (Gesetze, Verordnungen, Tarifvereinbarungen), die sie im Hinblick auf die Einführung der Kompetenzgarantie auf nationaler Ebene ergreifen. Die Maßnahmen auf den beiden Ebenen ergänzen sich, wobei die Einhaltung der Rechte der Mitgliedstaaten gewährleistet wird.

- **Subsidiarität**

Gründe für ein Tätigwerden auf EU-Ebene

Die im Rahmen dieser Initiative behandelten Fragen sind allesamt von Bedeutung für die EU; ihre Reichweite macht kohärente und koordinierte Maßnahmen erforderlich. In allen Mitgliedstaaten bedarf es Maßnahmen, damit die nötige politische Aufmerksamkeit und Investitionen aufgebracht werden, um einen deutlichen Rückgang der Prozentzahl gering qualifizierter Erwachsener in der EU zu erreichen. Durch ein koordiniertes Vorgehen auf EU-Ebene würden im Wege der Zusammenarbeit Synergie- und maximale positive Spillover-Effekte sichergestellt.

Im Rahmen ihrer Bemühungen um eine qualitativ hoch stehende Bildung und die Durchführung einer Berufsbildungspolitik ist die EU dafür verantwortlich, die Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit zu ermutigen und deren Maßnahmen erforderlichenfalls zu unterstützen bzw. zu ergänzen. Im strategischen Rahmen für die allgemeine und berufliche Bildung 2020 haben die Mitgliedstaaten festgehalten, dass der Anteil von Personen mit geringen Kompetenzen zu hoch ist und diese Herausforderung auf EU-Ebene angegangen werden muss. In der Empfehlung werden die Ziele unter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten konkretisiert, indem Leitlinien für Maßnahmen zur Verbesserung der Kompetenzen geringqualifizierter Personen unterbreitet werden. Dabei wird auf bewährten Verfahren aufgebaut, die durch wechselseitiges Lernen und einschlägige Analysen ermittelt wurden.

Im Hinblick auf die Entwicklung einer Beschäftigungsstrategie liegt es in der Verantwortung der EU, die Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit anzuregen, ihre Maßnahmen zu koordinieren und zu unterstützen. Dieses Ziel wird durch die Empfehlung – unter Wahrung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten – mit konkretem Inhalt gefüllt, insbesondere durch den Austausch bewährter Verfahren.

Schlechte Arbeitsmarktergebnisse auf nationaler Ebene, die auf einen hohen Anteil Erwachsener mit geringen Kompetenzen und eine unzureichende soziale Inklusion dieser Personen zurückzuführen sind, können sich negativ auf die Wirtschaft auswirken und den wirtschaftlichen wie sozialen Zusammenhalt in der EU unterminieren. Es gibt zahlreiche Herausforderungen in Bezug auf das Angebot von Weiterbildungsmaßnahmen; die neue

Initiative unterstützt eine Entwicklung hin zu mehr Effizienz und höheren Standards bei der Bereitstellung solcher Maßnahmen. Sie knüpft an erfolgreiche Verfahren auf nationaler Ebene an und setzt diese in konkretes Handeln um, das den Mitgliedstaaten helfen wird, die Qualität und Wirkung ihrer bildungs-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen für Personen mit geringen Kompetenzen zu verbessern.

- **Verhältnismäßigkeit**

Die Empfehlung enthält Maßnahmen, die auf nationaler Ebene ergriffen werden sollen. Sie entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da sie einen flexiblen Rahmen und Leitlinien für Modernisierungs- und Reformprozesse in den Mitgliedstaaten bietet. Sie stützt sich auf Beispiele bewährter Verfahren aus der ganzen EU und erkennt an, dass unterschiedliche nationale, regionale oder lokale Gegebenheiten eine unterschiedliche Umsetzung der Empfehlung bedingen könnten. Die Mitgliedstaaten benennen die für die Umsetzung der Empfehlung zuständigen Stellen und haben zudem die Möglichkeit, je nach nationalen Gegebenheiten und Ressourcen einen Schwerpunkt auf bestimmte Zielgruppen zu legen.

Die Empfehlung bietet einen Handlungsrahmen zur Unterstützung und zur Steigerung des Kompetenzniveaus geringqualifizierter Erwachsener; sie beschränkt sich darauf, den öffentlichen Verwaltungen und sonstigen Leistungserbringern Leitlinien zu den wichtigsten Schritten bei der Konzipierung und Umsetzung der Kompetenzgarantie an die Hand zu geben. Sie räumt den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Flexibilität in Sachen Konzipierung und Ausgestaltung der Umsetzungsmaßnahmen auf nationaler Ebene ein.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen berücksichtigen die Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten und die Vielfalt der Systeme. Dem Bedürfnis der Mitgliedstaaten nach einem differenzierten Ansatz, der den unterschiedlichen wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Gegebenheiten sowie den unterschiedlichen Arbeitsmarktbedingungen gerecht wird, wird Rechnung getragen.

Die Kompetenzgarantie beruht auf Freiwilligkeit und baut mithin auf dem Engagement und dem Interesse der betreffenden Personen auf, an Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen; außerdem unterliegt sie den Durchführungsbestimmungen, die die Mitgliedstaaten festlegen.

- **Wahl des Instruments**

Die Wahl des Instruments – eine Ratsempfehlung – ist verhältnismäßig; sie baut auf dem Besitzstand des europäischen Rechts auf und steht im Einklang mit der Art von Instrumenten, die für europäische Maßnahmen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und Beschäftigung zur Verfügung stehen. Die bisherigen Erfahrungen – insbesondere mit dem EQR – haben gezeigt, dass durch eine Empfehlung Strukturreformen in den Mitgliedstaaten angeregt werden können.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Konsultation der Interessenträger**

Gezielte Konsultationen zu der Frage, wie dem Problem niedriger Kompetenzniveaus in der Erwerbsbevölkerung begegnet werden kann, wurden in unterschiedlichem Rahmen und mit wichtigen Interessenträgern (wie weiter unten beschrieben) durchgeführt.

Die Sozialpartner unterstützten die Kompetenzinitiative auf breiter Ebene und waren bereit, sich der Herausforderungen im Zusammenhang mit Erwachsenen, die ein niedriges Kompetenzniveau aufweisen, anzunehmen. Die Gewerkschaften sehen die Grundfertigkeiten als Grundrecht an und unterstrichen die Bedeutung geeigneter Beratungsdienste für alle sowie die Notwendigkeit, die Lernerfahrungen des Einzelnen zu berücksichtigen; sie wiesen darauf hin, dass Arbeitskräfte mit geringen Kompetenzen oft aufgrund familiärer oder beruflicher Verpflichtungen von der Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen abgehalten würden. Ihrer Ansicht nach sollten die Mitgliedstaaten über eine gewisse Flexibilität bei der Umsetzung verfügen. Die Arbeitgeber stellten fest, dass es in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, den Erwerb von Grundfertigkeiten sicherzustellen, und hoben die Bedeutung hervor, die dem persönlichen Engagement bei Weiterbildungsmaßnahmen zukommt. Zudem sollte darauf geachtet werden, dass die Kompetenzen für die Bedürfnisse der Unternehmen relevant sind. Die Arbeitgeber schlugen vor, die Vermittlung von Kompetenzen auf die jeweilige Situation bestimmter Untergruppen von Personen mit geringen Kompetenzen abzustimmen (z. B. Arbeitslose/Beschäftigte), und betonten, es sei wichtig, das Angebot auf die Bedürfnisse der Zielgruppe (erwachsene Lernende) auszurichten.

Die Generaldirektoren für berufliche Aus- und Weiterbildung (VET) wurden ebenfalls zu der Frage konsultiert, wie dem Problem des niedrigen Kompetenzniveaus bei Personen im arbeitsfähigen Alter begegnet werden kann. Viele der Befragten sprachen sich für ein Vorgehen aus, das auf Erwachsene mit geringen Kompetenzen ausgerichtet ist. Die Notwendigkeit folgender Maßnahmen wurde unterstrichen: Motivation von Erwachsenen zur Teilnahme an Lernangeboten, Anpassung des Lernangebots an die Bedürfnisse der Lernenden, Eingehen auf spezifische Untergruppen von Erwachsenen mit geringen Kompetenzen, Regelungen für die Validierung von Kompetenzen, die im Rahmen von informellem und nichtformalem Lernen erworben wurden, sowie umfassende Beratungsdienste. Es wurde auch immer wieder darauf hingewiesen, dass die öffentlichen Arbeitsverwaltungen eine Schlüsselrolle übernehmen könnten.

Konsultationen über die Kompetenzagenda haben auch im dreigliedrigen Beratenden Ausschuss für Berufsbildung stattgefunden. Speziell in der Frage der Personen mit geringen Kompetenzen bestand allgemeine Einigkeit darüber, dass der Erwerb solider Grundfertigkeiten eine wichtige Grundlage für das weitere Lernen, für den Zugang zur Beschäftigung und für die volle Teilhabe in der Gesellschaft ist, und die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen sollten, dass alle Erwachsenen bestimmte Mindestanforderungen erfüllen. Digitale Kompetenzen – in einem bestimmten Mindestumfang – sollten nun neben Lesen, Schreiben und Rechnen als Grundfertigkeiten angesehen werden. Für Erwachsene, die nicht über diese Fertigkeiten bzw. Kompetenzen verfügen, sollten gezielte Lernangebote zur Verfügung stehen. Die Angebote sollten auf die Bedürfnisse der erwachsenen Arbeitskräfte zugeschnitten sein und Hilfestellung bei mangelnder Motivation anbieten. Von Arbeitgeberseite wurde hervorgehoben, dass es sich bei der Vermittlung von Grundfertigkeiten um eine staatliche Aufgabe handelt und es nicht den Arbeitgebern allein überlassen werden sollte, Ineffizienzen des Systems der allgemeinen und beruflichen Bildung auszuräumen. Die Gewerkschaften betonten, sie könnten eine Schlüsselrolle übernehmen, wenn es darum geht, für den Nutzen der Weiterbildung und entsprechende verfügbare Möglichkeiten zu sensibilisieren und Vereinbarungen mit den Arbeitgebern abzuschließen, die auf eine Verbesserung der Zugänglichkeit solcher Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer abzielen. Einige erfolgreiche Beispiele für Vereinbarungen der Sozialpartner wurden hervorgehoben, wie die jüngsten Erfahrungen in Frankreich mit der Entwicklung eines interdisziplinären Zeugnisses über Grundfertigkeiten und berufliche Kompetenzen, auf

das sich die Sozialpartner geeinigt haben und das geringqualifizierten Arbeitnehmern oder Arbeitslosen ausgestellt werden kann.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die im Rahmen der Konsultationen gesammelten Antworten auf Folgendes abstellen: die Notwendigkeit angemessener Beratungs- und Unterstützungsdienste für erwachsene Lernende, die Flexibilität des Angebots (um den unterschiedlichen Situationen verschiedener Gruppen erwachsener Lernender Rechnung zu tragen) sowie die Notwendigkeit, auf den Kompetenzen aufzubauen, die die Betroffenen mitbringen.

Darüber hinaus fanden auf den Sitzungen der einschlägigen Ausschüsse, Beratungs- und Arbeitsgruppen sowie anderen Gremien Gespräche mit den nationalen Behörden, Sozialpartnern, Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und anderen Interessenträgern statt.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Die PIAAC-Studie stellt umfassende Daten über die Kompetenzniveaus von Erwachsenen in 17 Mitgliedstaaten zur Verfügung sowie darüber, wie sich Kompetenzen auf die Lebensperspektive des Einzelnen sowie auf die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum der Länder auswirken. Ferner weist die Studie auf den bedeutenden Anteil der Erwachsenen in der EU hin, die Probleme mit Lesen, Schreiben, Rechnen und dem Umgang mit neuen Technologien haben. Nachweise für den Zusammenhang zwischen Kompetenzniveau, Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit finden sich in der PIAAC-Studie, der PISA-Studie und der Arbeitserhebung.

In einer Studie der Europäischen Beobachtungsstelle für Beschäftigungspolitik aus dem Jahr 2015 wurden geförderte Ausbildungsmaßnahmen in sämtlichen Mitgliedstaaten, die eine Verbesserung der Kompetenzen von arbeitslosen Erwachsenen (25-64) mit geringem Qualifikationsniveau oder unzureichenden Grundfertigkeiten zum Ziel haben, einer gründlichen Analyse unterzogen. Man stellte fest, dass Ausbildungsmaßnahmen mit eher positivem Endergebnis tendenziell gut auf das Potenzial des Arbeitsuchenden zugeschnitten sind, dem Qualifikationsbedarf der (lokalen) Arbeitgeber entsprechen, zu formalen beruflichen Qualifikationen führen, in einem kleineren Rahmen erbracht werden und auf bestimmte benachteiligte Gruppen und bestimmte Berufe ausgerichtet sind. Zudem wurde festgestellt, dass individuelle Ansätze von zentraler Bedeutung für wirksame Ausbildungsmaßnahmen sind und dass frühe Ausbildungsabgänger – insbesondere diejenigen, die als arbeitsmarktfern eingestuft werden und mit vielfältigen Beschäftigungshindernissen konfrontiert sind – Beratung und Begleitung benötigen, sodass sie weiterhin Angebote des lebenslangen Lernens nutzen.

Das Europäische Verzeichnis zur Validierung, das Cedefop alle zwei Jahre aufstellt, und das EQR-Monitoring liefern zusammen einen Überblick über die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Ratsempfehlung aus dem Jahr 2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens.

Die Eurydice-Studie „Adult Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities“ (Allgemeine und berufliche Erwachsenenbildung in Europa: Ausweitung des Zugangs zu Lernangeboten) aus dem Jahr 2015 zeigt die Verfügbarkeit von spezifischen Angeboten zur Vermittlung von Grundfertigkeiten und Programmen zum Erwerb des Abschlusses der Sekundarstufe 1 und 2 für Erwachsene in den Mitgliedstaaten. Weitere Untersuchungen im Bereich der Erwachsenenbildung mit dem Schwerpunkt auf Qualität,

Finanzierung und Effizienz der einschlägigen Maßnahmen sowie die Ergebnisse diverser Arbeitsgruppen auf diesem Gebiet bieten eine Fülle an Informationen und Beispielen für bewährte Verfahren in den Mitgliedstaaten.

Eine demnächst erscheinende Studie des Cedefop¹¹ enthält eine Analyse der sozialen und sonstigen Kosten und Folgen eines niedrigen Kompetenzniveaus.

- **Folgenabschätzung**

Das vorgeschlagene Instrument – eine Empfehlung des Rates – sieht Leitlinien für die künftige Bereitstellung von Weiterbildungsangeboten für Erwachsene vor, gleichzeitig räumt es den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Flexibilität für die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der einschlägigen Maßnahmen ein. Dadurch ist es nur begrenzt möglich, im Voraus eindeutige Aussagen über die Folgen zu machen. Es wurde demnach keine Folgenabschätzung durchgeführt. Jedoch wurde ein Analysebericht erstellt, in dem ein Abschnitt der Untersuchung möglicher Folgen und Kosten gewidmet ist; der Bericht ist der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen angehängt, die die Mitteilung zur Kompetenzagenda begleitet.

Die Vorschläge in der Empfehlung stützen sich auf eine eingehende Analyse der statistischen Daten sowie auf die verfügbaren Angaben zu bestehenden Maßnahmen und Angeboten in den Mitgliedstaaten. Anstatt für eine vollständige Folgenabschätzung hat man sich für eine verhältnismäßigere Vorgehensweise und die Erstellung eines Analyseberichts entschieden; dieser ist der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beigelegt, die die Mitteilung zur Kompetenzagenda begleitet.

Die Analyse ergab, dass im Falle eines Nichttätigwerdens von einer Verschlechterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen mit geringen Kompetenzen auszugehen ist. Der lang anhaltende Trend zu immer höheren Kompetenzanforderungen wird sich wahrscheinlich fortsetzen, wodurch sich das Risiko für Personen mit geringen Kompetenzen erhöht, auf dem Arbeitsmarkt nicht vermittelbar zu sein. Weitere Investitionen in laufende Weiterbildungsprogramme, die nicht zwingend die erforderliche Qualität und Auswirkung mit sich bringen und auch nicht unbedingt gut auf die Bedürfnisse der diversen Zielgruppen ausgerichtet sind, führen höchstwahrscheinlich keine Änderung der derzeitigen Situation herbei. Die Notwendigkeit konkreter Maßnahmen liegt somit auf der Hand. Was den Umfang der Maßnahmen anbelangt, so ergab die Analyse, dass eine Ratsempfehlung zur Einrichtung einer Kompetenzgarantie für geringqualifizierte Erwachsene den Zielen der EU am besten entspricht. Sie hat den Vorteil, dass sie Verpflichtungen auf europäischer Ebene mit Maßnahmen auf nationaler Ebene verbindet, die auf einem starken politischen Engagement zur Bewältigung der Herausforderung im Zusammenhang mit einem niedrigen Kompetenzniveau von Personen im erwerbsfähigen Alter aufbauen; sie stellt einen umfassenden und systematischen Rahmen für Weiterbildungspfade auf und räumt den Mitgliedstaaten dabei die notwendige Flexibilität für die Festlegung der Umsetzungsmodalitäten ein.

Cedefop schätzte die möglichen Auswirkungen eines höheren Kompetenzniveaus auf das BIP-Wachstum pro Kopf auf der Grundlage makroökonomischer Wachstumsmodelle; es stützte sich dabei auf Marktdaten (BIP/BIP pro Kopf) und andere relevante

¹¹ Cedefop (2016, erscheint in Kürze). Economic and social consequences of low skilled adults in the EU (Wirtschaftliche und soziale Folgen eines niedrigen Kompetenzniveaus bei Erwachsenen in der EU), Forschungsbericht des Cedefop.

makroökonomische Variablen aus der AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission und der Total Economy Database des Conference Board. Aus den Schätzungen geht hervor, dass eine Anhebung des mittleren Kompetenzniveaus Erwachsener (ISCED-Niveau 3-4) um einen Prozentpunkt die BIP-Wachstumsrate (pro Kopf) um 0,99 Prozentpunkte erhöhen könnte. Aufgrund dieser empirischen Daten simulierte Cedefop das sich aus einem höheren Kompetenzniveau ergebende langfristige Wirtschaftswachstum. Daraus geht hervor, dass – verglichen mit dem von Cedefop angenommenen Basisszenario rückläufiger Zahlen von Erwachsenen mit geringen Kompetenzen – ein weiterer Rückgang (um 4 Prozentpunkte) des Anteils geringqualifizierter Erwachsener zu einer Erhöhung des BIP in der EU von etwa 350 Mrd. EUR pro Jahr führen würde.

- **Grundrechte**

Eines der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2015 ist es, bis 2030 sicherzustellen, dass alle jungen Menschen und ein erheblicher Anteil der erwachsenen Männer und Frauen lesen, schreiben und rechnen können.

Gemäß Artikel 14 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union hat jede Person das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung. Trotz dieses universellen Rechts bleibt ein bedeutender Anteil der EU-Bevölkerung nicht lange genug im System der allgemeinen und beruflichen Bildung, um ein Mindestmaß an Kompetenzen zu erwerben; zudem ist der Zugang zu außerschulischen Lernmöglichkeiten nicht gleichmäßig auf die EU-Bürgerinnen und -Bürger verteilt. Dieser Vorschlag zielt darauf ab, für mehr Gerechtigkeit zu sorgen, indem geringqualifizierten Erwachsenen die Möglichkeit gegeben wird, ein Mindestmaß an grundlegenden Fertigkeiten zu erwerben und schließlich eine formelle Qualifikation zu erreichen.

In der Europäischen Union wird das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten in Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ausdrücklich anerkannt. Bedingen die in dieser Empfehlung vorgesehenen Maßnahmen die Verarbeitung persönlicher Daten, so erfolgt dies im Einklang mit den Rechtsvorschriften der EU über den Schutz personenbezogener Daten, insbesondere gemäß der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr¹² und der einschlägigen nationalen Umsetzungsmaßnahmen sowie gemäß der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr¹³.

Die Richtlinie 95/46/EG wird durch die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung)¹⁴ ersetzt, die ab dem 25. Mai 2018 gilt.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die erfolgreiche Umsetzung der vorgeschlagenen Empfehlung erfordert eine geeignete und angemessene Finanzierung. Die Empfehlung steht zwar im Einklang mit den Verpflichtungen

¹² ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

¹³ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

¹⁴ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

der Mitgliedstaaten aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, jedoch wird sie sich auf die Ressourcen auf nationaler Ebene auswirken. Es wird angeregt, von der finanziellen Unterstützung durch die EU Gebrauch zu machen, einschließlich durch eine eventuelle Neuzuweisung der Mittel aus ESF-Programmen.

Im Hinblick auf Umsetzungsmaßnahmen und vorrangige Zielgruppen räumt die Empfehlung den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Flexibilität ein, was bedeutet, dass eine EU-weite Schätzung der Kosten für die Umsetzung der Garantie nicht möglich ist. Jedoch wurde eine Reihe von Szenarien anhand grundlegender Variablen durchgespielt (Zahl der Menschen, die die Kompetenzgarantie in Anspruch nehmen, und Kosten der Maßnahme pro Person). Dies gibt einen Anhaltspunkt für das breite Kostenspektrum, das erwartet werden kann. Weitere Informationen finden sich in Abschnitt 3.4 des technischen Anhangs 1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die die Mitteilung über eine neue europäische Agenda für Kompetenzen begleitet.

Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung sowie in lebenslanges Lernen gehören zu den elf Zielen der europäischen Kohäsionspolitik, und in den Verordnungen zum Europäischen Sozialfonds (ESF) wird insbesondere auf die Verbesserung des Zugangs zum lebenslangen Lernen und die Verbesserung der Fertigkeiten und Kompetenzen der Arbeitskräfte verwiesen. Vorhandene Finanzmittel zur Förderung der sozialen Inklusion (z. B. ESF, EaSI, FEAD, EGF) oder zur Entwicklung sektorspezifischer Kompetenzen (z. B. ELER) können ebenfalls verwendet werden, insbesondere zur Unterstützung benachteiligter Gruppen wie arbeitslose Erwachsene mit geringen Kompetenzen, nicht erwerbstätige Menschen und Migranten. Man geht davon aus, dass die ESF-Programme im laufenden Programmplanungszeitraum (2014-2020) fast 3 Mio. Menschen in die Lage versetzen werden, eine Qualifikation zu erwerben. Im Rahmen des ESF bzw. des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung werden über 27 Mrd. EUR bzw. über 6 Mrd. EUR in die allgemeine und berufliche Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen investiert.

Die Empfehlung bietet einen flexiblen Interventionsrahmen, in dem die Mitgliedstaaten die bestehenden Mittelzuweisungen für die Unterstützung von Personen mit geringen Kompetenzen vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Haushaltslage anpassen können. Darüber hinaus wird sich die Umsetzung im Wesentlichen auf bestehende politische Strategien und Maßnahmen stützen, da die Mitgliedstaaten bereits über Systeme oder Systembestandteile für die Kontaktaufnahme mit und Weiterbildung von geringqualifizierten Personen verfügen. Die Mitgliedstaaten haben sich im Rahmen der Empfehlung zur Validierung des nichtformalen und informellen Lernens dazu verpflichtet, Validierungsregelungen einzuführen, einschließlich der Überprüfung von Kompetenzen gefährdeter Gruppen. Im gemeinsamen ET-2020-Bericht haben die Mitgliedstaaten zuletzt ihr politisches Engagement zur Verringerung der Zahl der geringqualifizierten Personen und der Personen mit geringen Kompetenzen bestätigt. Programme zur Förderung grundlegender Fertigkeiten und digitaler Kompetenzen sowie Möglichkeiten zum Nachholen eines Sekundarstufe-II-Abschlusses gibt es bereits in der gesamten EU.

Die Umsetzung auf nationaler Ebene wird Verwaltungskosten mit sich bringen – für den Aufbau kohärenter Weiterbildungspfade, die Gewährleistung der erforderlichen Verwaltungskapazitäten und Schulungsmaßnahmen für das Personal, eine koordinierte Durchführung, für Überprüfungen der Kompetenzen sowie für das Angebot maßgeschneiderter Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung. Die finanziellen Auswirkungen insgesamt dürften jedoch begrenzt sein, wenn die Investitionen mittelfristig zu mehr Übergängen in die Beschäftigung, höheren Löhnen, produktiveren Arbeitskräften und

besseren Prognosen für die Kompetenzen künftiger Generationen führen (insbesondere, wenn gleichzeitig andere relevante Maßnahmen zur Anpassung von Kompetenzen durchgeführt werden) sowie zu einer gerechteren und integrativeren Gesellschaft.

Eine in Kürze erscheinende Cedefop-Studie führt die folgenden Vorteile eines **höheren Kompetenzniveaus** auf:

- (a) höhere Einnahmen aus der Besteuerung der Arbeit;
- (b) höhere Einnahmen indirekter Steuern aufgrund des höheren verfügbaren Einkommens von Personen mit einem besseren Kompetenzniveau;
- (c) geringere Ausgaben für Leistungen bei Arbeitslosigkeit (aufgrund der höheren Beschäftigungszahlen infolge des höheren Kompetenzniveaus), wovon die öffentlichen Haushalte auf längere Sicht profitieren;
- (d) geringere Ausgaben für die Gesundheitsversorgung;
- (e) geringere Kriminalität und geringere einschlägige Ausgaben.

Die vorgeschlagene Empfehlung des Rates erfordert keine zusätzlichen Mittel aus dem EU-Haushalt und keine zusätzlichen Personalressourcen der Kommission.

5. WEITERE ANGABEN

- **Umsetzungspläne sowie Monitoring-, Evaluierungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

In der Empfehlung werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, binnen eines Jahres nach ihrer Annahme einen Aktionsplan für die Umsetzung aufzustellen. Dieser sollte Koordinierungsmaßnahmen umfassen, vorrangige Zielgruppen auf nationaler Ebene benennen und die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel angeben.

Im Sinne eines effizienten Vorgehens wird in der Empfehlung zudem vorgeschlagen, dass auf nationaler Ebene angemessene Maßnahmen ergriffen werden, mit denen die unternommenen Schritte und die damit verbundenen Auswirkungen in Bezug auf die Verbesserung der grundlegenden Fertigkeiten und digitalen Kompetenzen sowie die Senkung der Zahl geringqualifizierter Personen begleitet und evaluiert werden. Diese Ergebnisse sollten überprüft werden und bilden die Grundlage für eine etwaige Anpassung der Umsetzungsmaßnahmen.

Die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele der Initiative werden auf EU-Ebene durch bestehende Berichterstattungsmechanismen erfasst, und zwar im Rahmen des Europäischen Semesters und des ET-2020-Prozesses, ungeachtet der Regelungen, die nach 2020 in Kraft sein werden.

- **Detaillierte Erläuterung der einzelnen Bestimmungen**

Nummern 1 und 2:

Mit dem vorliegenden Vorschlag wird den Mitgliedstaaten empfohlen, eine Kompetenzgarantie einzuführen, die Personen, die das System der allgemeinen Bildung oder beruflichen Erstausbildung ohne Abschluss der Sekundarstufe II oder eine gleichwertige Qualifikation (EQR-Niveau 4) verlassen haben und die nicht für eine Unterstützung im Rahmen der Jugendgarantie infrage kommen, einen Zugang zu Weiterbildungspfaden bietet, was es den Betroffenen ermöglicht,

- ein Mindestniveau an Lese-, Schreib-, Rechen- und digitalen Kompetenzen und/oder
- eine Qualifikation auf dem EQR-Niveau 4 oder eine gleichwertige Qualifikation sowie ein breiteres Kompetenzspektrum auf der Grundlage der Empfehlung zu Schlüsselkompetenzen für lebensbegleitendes Lernen zu erwerben.

Das EQR-Niveau 4 ist die Ebene, der die meisten Länder ihre Sekundarstufe-II-Abschlüsse und gleichwertige Qualifikationen zuordnen; dieses Niveau entwickelt sich immer mehr zu dem Mindestbildungsstand, der für den Zugang zu qualifizierten Arbeitsplätzen auf dem Arbeitsmarkt und den Übergang zu weiterführenden Bildungsangeboten (siehe Abschnitt „Neue Herausforderungen“) erreicht werden muss.

Das EQR-Niveau 4 ist in den meisten Mitgliedstaaten, die ihre Bildungsqualifikationen am EQR orientieren, das Bildungsniveau, das zum Abschluss der Sekundarstufe II erreicht wird und das dem Lernenden Zugang zur Weiterbildung auf tertiärem Niveau ermöglicht. Im Rahmen der EQR-Referenzniveaus kann auf Qualifikationen verwiesen werden, die durch formales, nichtformales oder informelles Lernen erworben wurden, und da Erwachsene eher an nichtformalen als an formalen Lernangeboten teilnehmen, wird vorgeschlagen, die EQR-Referenzniveaus in der Empfehlung anzuwenden.

Der Begriff „geringqualifizierter Erwachsener“ wird in den Erwägungsgründen definiert als Person, die das System der allgemeinen Bildung oder beruflichen Erstausbildung ohne Abschluss der Sekundarstufe II beendet hat und nicht für eine Unterstützung im Rahmen der Jugendgarantie infrage kommt.

Die vorgeschlagene Kompetenzgarantie umfasst drei Stufen und ihre Umsetzung sollte auf einer Reihe von Grundprinzipien beruhen, die wiederum auf bewährten Verfahren basieren. Die drei Stufen sind:

- Bewertung der Kompetenzen, um bestehende Kompetenzen und den Weiterbildungsbedarf zu ermitteln;
- ein maßgeschneidertes Angebot zur allgemeinen und beruflichen Bildung und
- Validierung und Anerkennung der im Rahmen der Kompetenzgarantie erworbenen Kompetenzen im Einklang mit den nationalen Qualifikationsrahmen und -systemen.

Nummern 3-4: Bewertung der Kompetenzen

Personen mit geringen Lese-, Schreib- und Rechenfertigkeiten oder geringen digitalen Kenntnissen verfügen oftmals bereits über bestimmte Kompetenzen, einschließlich beruflicher Kompetenzen, haben aber möglicherweise gewisse Lücken in Bezug auf Grundfertigkeiten oder ein breiteres Spektrum an Kompetenzen. Es wäre ineffizient und kontraproduktiv, allen eine standardmäßige Bildungsmaßnahme anzubieten, die vorhandene Kompetenzen nicht berücksichtigt. Ein wesentliches Merkmal eines wirksamen Angebots ist also die Abstimmung der Bildungsmaßnahme auf die Bedürfnisse des Einzelnen. Sinn und Zweck der Kompetenzbewertung ist, die Kompetenzen zu ermitteln, die eine Person bereits erworben hat, und mögliche Lücken festzustellen, die gefüllt werden müssen, um das erforderliche Kompetenzniveau zu erreichen.

Dies kann im Rahmen einer Überprüfung der Kompetenzen erfolgen, wie sie in der Empfehlung des Rates von 2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens vorgeschlagen wurde. In der Regel führt dies zu einer Feststellung der Kompetenzen der betreffenden Person, die dann die Grundlage für einen Plan über die nächsten Schritte der

Weiterbildung und Unterstützung bilden kann. Kompetenzüberprüfungen gibt es bereits in verschiedenen europäischen Ländern – sie können als Inspirationsquelle für diejenigen Länder dienen, die solche Überprüfungen entwickeln möchten. Das Online-Bewertungsinstrument „Education and Skills Online“, das die OECD mit Unterstützung der Kommission entwickelt hat, gibt Aufschluss über das individuelle Kompetenzniveau; es lehnt sich an die PIAAC-Kompetenzmessung in den Bereichen Lesen, Schreiben, Rechnen und technologiebasiertes Problemlösen an. Einige europäische Länder haben bereits eine Version in ihrer Landessprache entwickelt.

Der Vorschlag sieht vor, dass Mitgliedstaaten geringqualifizierten Erwachsenen die Möglichkeit geben, ihre Kompetenzen bewerten zu lassen, z. B. durch eine Kompetenzüberprüfung, um vorhandene Kompetenzen und den Bedarf an Möglichkeiten zur Steigerung des Kompetenzniveaus zu ermitteln.

Nummern 5-8: Ein maßgeschneidertes und flexibles Lernangebot

Die Ergebnisse der Kompetenzbewertung würden die Grundlage für ein maßgeschneidertes Bildungsangebot an die betreffende Person bilden. Charakteristischerweise wäre jedes Lernangebot so konzipiert, dass die im Zuge der Kompetenzbewertung festgestellten Lücken geschlossen würden. Das Angebot könnte sich mithin auf Weiterbildungsmaßnahmen zur Verbesserung der Lese-, Schreibe- und Rechenfertigkeiten oder der digitalen Kompetenzen beziehen, auf eine Kombination dieser Maßnahmen oder auf eine Weiterbildung, die zum Erwerb einer Qualifikation führt.

Das Angebot kann in zwei Phasen erfolgen, sollte jedoch von Anfang an offen für ein weiteres Lernen bis zum Erwerb einer Qualifikation auf dem EQR-Niveau 4 sein. Vor dem Hintergrund des ermittelten Weiterbildungsbedarfs sollte der Schwerpunkt der Programme zunächst auf dem Aufbau der Lese-, Schreibe- und Rechenfertigkeiten sowie der digitalen Kompetenzen der Lernenden liegen, damit diese eine solide Grundlage für die nächsten Lernschritte erhalten und schließlich eine Qualifikation erwerben können. Die Programme könnten auch – sofern die Kompetenzbewertung der betreffenden Person entsprechend ausfällt – direkt auf den Erwerb einer Qualifikation auf EQR-Niveau 4 oder gleichwertig ausgerichtet sein.

Um Hindernisse für die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen auszuräumen, sollte das Bildungsangebot flexibel und an die Lerngewohnheiten Erwachsener angepasst sein. In der Empfehlung wird deshalb betont, dass eine geeignete Lernumgebung, angemessen qualifiziertes Lehr- und Ausbildungspersonal, altersgerechte Lehrmethoden und die Nutzung von Möglichkeiten des digitalen Lernens wichtig sind. Erwachsene, die in der Vergangenheit nur wenig Lernerfahrung sammeln konnten, motiviert es, wenn sie ihre Fortschritte sehen können. Dies lässt sich durch eine Unterteilung des Bildungsangebots in überschaubare Lernzielabschnitte erreichen, die einzeln dokumentiert, bewertet und validiert werden können.

Stellt die Bildungsmaßnahme auf den Erwerb einer Qualifikation ab, so ist es wichtig, dass sie dem Bedarf des lokalen Arbeitsmarkts entspricht; denn nur so können durch das Weiterbildungsangebot lokale und regionale Qualifikationslücken geschlossen werden.

Nummer 9: Validierung und Anerkennung

In der Empfehlung wird vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten auf bestehenden Validierungsregelungen aufbauen, um die im Rahmen der Kompetenzagenda erworbenen Kompetenzen zu bewerten und zu zertifizieren und ihre Anerkennung im Hinblick auf den

Erwerb einer Qualifikation im Einklang mit den nationalen Qualifikationsrahmen und -systemen sicherzustellen.

Die Validierung ermöglicht es, den Fortschritt der Lernenden an verschiedenen Punkten des Weiterbildungspfads zu dokumentieren, sodass sie Leistungspunkte für den Erwerb einer dem EQR-Niveau 4 entsprechenden Qualifikation oder Teilqualifikation im nationalen Qualifikationsrahmen sammeln können. Dies gestaltet sich einfacher, wenn die nationalen Qualifikationsrahmen kleine und transparente Schritte auf dem Weg zum angestrebten Lernziel für geringqualifizierte Erwachsene vorsehen und erlauben, diese Lernziele auf unterschiedlichen Wegen zu erreichen.

Die Umsetzung der Kompetenzgarantie sollte auf einer Reihe von Grundprinzipien aufbauen, die im Folgenden dargelegt werden.

Nummer 11: Koordinierung und Partnerschaft

Das Weiterbildungsangebot für Erwachsene ist oft fragmentiert, politische Maßnahmen werden teilweise von unterschiedlichen Behörden mit Zuständigkeit für unterschiedliche Untergruppen ergriffen, einschlägige Angebote werden von einer Vielzahl von Anbietern erbracht und der Angebotsumfang kann sich je nach Ort unterscheiden. Die Unterstützung, die geringqualifizierten Erwachsenen im Rahmen von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Verfügung steht, hat nicht immer den langfristigen Weiterbildungsbedarf zum Schwerpunkt und bezieht sich in den meisten Fällen sogar nur auf Arbeitslose.

Eine wirksame Koordinierung der politischen Maßnahmen und der Leistungsangebote ist von entscheidender Bedeutung und hilft nachweislich, wenn sichergestellt werden soll, dass politische Maßnahmen in der Erwachsenenbildung ihre Ziele auch erreichen.¹⁵ Zwar ist die Koordinierung der politischen Maßnahmen unverzichtbar, die Umsetzung kann jedoch nur erfolgreich sein, wenn ein breites Spektrum von Interessenträgern aktiv eingebunden wird und Partnerschaften eingegangen werden.

Der Vorschlag empfiehlt daher, dass die Mitgliedstaaten eine Stelle oder eine kleine Zahl von Stellen benennt, die für die Umsetzung der Kompetenzgarantie zuständig ist und die die Tätigkeiten der einschlägigen Behörden koordiniert und Partnerschaften mit einer Vielzahl von Akteuren unterstützt. Dies bedeutet, dass der wirksamen Koordinierung der diversen Behörden größere Aufmerksamkeit zukommen muss, einschließlich der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, der Dienstleistungsanbieter sowie der Berufsberatungs- und Validierungsstellen.

Es sollten Partnerschaften zwischen einem breiten Spektrum von Akteuren angeregt werden, z. B. zwischen Sozialpartnern, Bildungsanbietern, Arbeitgebern, Vermittlungs- und sektoralen Organisationen, lokalen und regionalen Wirtschaftsakteuren, Arbeitsverwaltungen, sozialen und kommunalen Einrichtungen, Bibliotheken und Organisationen der Zivilgesellschaft. Lokale Behörden können bei der Feststellung des Bedarfs auf lokaler Ebene und bei der Herstellung des Kontakts zur Zielgruppe ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Bei der Umsetzung der verschiedenen Stufen der Garantie und bei der Sensibilisierung und Orientierung während des gesamten Prozesses können diese Partnerschaften allesamt eine Schlüsselrolle übernehmen.

¹⁵ „An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe“ (Eingehende Analyse der Erwachsenenbildungspolitik und ihrer Wirksamkeit in Europa), Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, 2015.

Nummern 12-16: Sensibilisierungs-, Orientierungs- und Unterstützungsmaßnahmen

Studien belegen, dass sich viele Erwachsene nicht über die Vorteile im Klaren sind, die die Steigerung des Kompetenzniveaus oder Weiterbildungsangebote, die nicht die Rückkehr zu einem formalen, schulischen Umfeld erfordern, mit sich bringen. Es bedarf zielgerichteter Sensibilisierungsstrategien, um die Menschen zu einer Kontaktaufnahme mit den entsprechenden Diensten zu ermutigen. Die Ausgestaltung solcher Sensibilisierungsmaßnahmen muss auf einem angemessenen Überblick über die vielen verschiedenen Untergruppen basieren, die zur geringqualifizierten Bevölkerung gehören, da für jede ein etwas anderer Ansatz erforderlich sein kann. Registrierte Arbeitslose lassen sich z. B. leichter über die Stellen erreichen, die ihnen bei der Rückkehr in den Arbeitsmarkt helfen. Erwerbstätige können dagegen unter Einbeziehung der Arbeitgeber und Gewerkschaften erreicht werden. Spezifische Maßnahmen könnten notwendig sein, um Migranten zu erreichen, wenn diese z. B. nicht die Sprache des Aufnahmelandes beherrschen. Durch die Sensibilisierungsmaßnahmen sollte Folgendes erreicht werden: Schärfung des Bewusstseins der betreffenden Erwachsenen für den Nutzen einer Steigerung des Kompetenzniveaus, Information der Betroffenen über verfügbare Orientierungs- und Unterstützungsmaßnahmen und Lernmöglichkeiten sowie Schaffung von Anreizen, um sie zur Nutzung der entsprechenden Angebote zu motivieren.

Sensibilisierung ist jedoch nur ein Schritt in dem Bestreben, Personen mit geringen Kompetenzen näher an die Weiterbildungsmöglichkeiten heranzubringen. Orientierung ist eine weitere Voraussetzung, wenn es darum geht, über die Kompetenzgarantie zu informieren, einschlägige Ratschläge zu erteilen und darüber zu unterrichten, an wen man sich wenden muss und wie der gesamte Prozess ordnungsgemäß durchlaufen werden kann. Entsprechende Orientierungs- und Unterstützungsmaßnahmen sollten allen Lernenden in sämtlichen Abschnitten des Weiterbildungspfades zur Verfügung stehen.

In der Empfehlung wird dazu aufgerufen, die berufliche Erstausbildung und Weiterbildung von Personal im Bereich der Erwachsenenbildung zu unterstützen und seine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von Bildungsmaßnahmen für Erwachsene mit geringen Kompetenzen sowie bei der Beratung und Unterstützung anzuerkennen.

Neben Sensibilisierungs- und Orientierungsmaßnahmen können die Mitgliedstaaten ferner in Betracht ziehen, spezielle Unterstützung zur Überwindung von Hindernissen für die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen anzubieten. Die Empfehlung enthält Beispiele solcher direkten bzw. indirekten Unterstützungsmaßnahmen, darunter das Recht auf Bildungsfreistellung, finanzielle Anreize für Lernende oder Unterstützung der Arbeitgeber zur Steigerung des Kompetenzniveaus ihrer Beschäftigten. Finanzielle Anreize und Hemmnisse spielen auch eine Rolle bei der Entscheidung zur Investition in Kompetenzen – sowohl für den Lernenden als auch für den Arbeitgeber – und müssen möglicherweise überprüft werden.

Nummern 17-26:

Der Erfolg der Empfehlung wird auch von der Konsequenz abhängen, mit der die bei der Konzipierung und Umsetzung getroffenen Maßnahmen begleitet und regelmäßig evaluiert werden, sodass positive Wechselwirkungen zwischen Kontrollen und Verbesserungen entstehen können, die dann in der Umsetzung automatisch übernommen werden. Eine Evidenzbasis für erfolgreiche Maßnahmen, auf die alle Mitgliedstaaten und die Kommission zwecks ständiger Information und Verfahrensverbesserung Zugriff haben, wird ein nachhaltiges Ergebnis dieser Initiative sein. Über die bereits bestehende elektronische

Plattform für Erwachsenenbildung in Europa (EPALE) können die gesammelten Informationen denjenigen zur Verfügung gestellt werden, die an Weiterbildungsmaßnahmen für Personen mit geringen Kompetenzen im Sinne dieser Empfehlung beteiligt sind. Die zur Erleichterung des Austauschs bewährter Verfahren und zur Zusammenarbeit zwischen Fachkräften im Bereich der Erwachsenenbildung eingerichtete Plattform wird als Datenarchiv für Lehrmaterial, Bewertungsinstrumente und sonstige Materialien für die an der Umsetzung dieser Empfehlung beteiligten Personen dienen.

Die Länder werden ersucht, binnen eines Jahres nach Annahme der vorliegenden Empfehlung einen Aktionsplan für die Umsetzung vorzulegen. In diesem Plan sollten vorrangige Zielgruppen benannt werden, die auf nationaler Ebene im Zuge der Identifizierung von Erwachsenen mit geringen Kompetenzen und unter Beachtung der nationalen Gegebenheiten und verfügbaren Ressourcen ermittelt wurden, gegebenenfalls ausgehend von den Ergebnissen der ersten PIAAC-Studie.

Auf der Grundlage der Ergebnisse des Monitoring und der Evaluierung auf nationaler Ebene (die im Rahmen des Europäischen Semesters und des ET-2020-Prozesses mitgeteilt werden) sowie der nationalen Aktionspläne wird die Kommission bis Ende 2018 eine Bestandsaufnahme der Umsetzungsmaßnahmen vornehmen, die die Mitgliedstaaten ergriffen haben. Die Kommission wird dem Rat innerhalb von fünf Jahren nach Annahme der Empfehlung einen umfassenden Evaluierungsbericht über die Auswirkungen und Ergebnisse der Kompetenzgarantie in der EU vorlegen.

Dieser Prozess wird durch Daten unterstützt, die Eurostat im Rahmen der jährlichen Arbeitskräfteerhebung, der Erhebung über Erwachsenenbildung und der Erhebung über die berufliche Weiterbildung sammelt, sowie durch die fortlaufende Arbeit der OECD im Zusammenhang mit der PIAAC-Studie. Die Kommission wird mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um einen zielgerichteten Einsatz von EU-Finanzmitteln für die Teilnahme an der PIAAC-Studie und die unterstützende Analyse von PIAAC-Daten zu fördern.

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zur Einführung einer Kompetenzgarantie

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 165 und 166,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) In der heutigen Gesellschaft müssen alle Menschen über ausreichende Lese-, Schreib-, Rechen- und digitale Kompetenzen verfügen, um ihr Potenzial entfalten, aktiv an der Gesellschaft teilnehmen und ihre soziale und bürgerschaftliche Verantwortung wahrnehmen zu können. Diese Kompetenzen sind auch für den Zugang zum Arbeitsmarkt, das Vorankommen auf dem Arbeitsmarkt und die Teilnahme an schulischen und beruflichen Weiterbildungen unerlässlich. Qualifikationen der allgemeinen oder beruflichen Aus- und Weiterbildung der Sekundarstufe II auf dem Niveau 4 des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR 4) stellen zunehmend das Qualifikationsniveau dar, über das ein Zugang zum Arbeitsmarkt und eine Teilnahme an schulischen und beruflichen Weiterbildungen überhaupt erst möglich ist.
- (2) Immer mehr Stellenangebote – dies betrifft sowohl neue als auch neu zu besetzende Stellen – erfordern ein höheres Niveau und eine breitere Palette von Kompetenzen. Es wird künftig weniger elementare Tätigkeiten geben, denn auch „Hilfsarbeiten“, die traditionell keine oder nur geringe Qualifikationen erfordern, werden immer anspruchsvoller. So sind für viele Arbeitsplätze insbesondere digitale Kompetenzen unabdingbar. Hinzu kommt eine zunehmende Anzahl von Hilfsarbeiten, die gewisse grundlegende oder allgemeine Kompetenzen (Kommunikation, Problemlösung, Teamarbeit, emotionale Fähigkeiten) erfordern.
- (3) Im Jahr 2015 haben 64 Millionen Menschen, d. h. über ein Viertel der EU-Bürgerinnen und -Bürger im Alter von 25 bis 64 Jahren, die allgemeine Bildung oder die berufliche Erstausbildung höchstens mit einem Abschluss der Sekundarstufe I beendet.¹⁶ Zwar liegen keine Zahlen zu den Grundfertigkeiten dieser Menschen vor, doch die von der OECD durchgeführte Studie zu den Kompetenzen Erwachsener, welche die Lese-, alltagsmathematischen und technologiebasierten Problemlösekompetenzen überprüfte, macht deutlich, dass ein ähnlicher Anteil von Erwachsenen zwischen 16 und 65 Jahren in 17 Mitgliedstaaten nur über das niedrigste Kompetenzniveau verfügt.
- (4) Darüber hinaus geht aus Daten der PISA-Studie hervor, dass ein wesentlicher Anteil der 15-Jährigen unterdurchschnittliche Leistungen in den Bereichen Lesen (17,8 %),

¹⁶ Eurostat, Arbeitskräfteerhebung 2015.

Mathematik (22,1 %) und Naturwissenschaften (16,6 %) erbringt. Diese Werte liegen über dem ET-2020-Richtwert von 15 %.

- (5) Aus diesen umfassenden empirischen Daten geht hervor, dass zwischen 20 und 25 % der erwachsenen Europäerinnen und Europäer nicht über die erforderlichen Kompetenzen für weiterführendes Lernen verfügen, seltener Bildungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen und sich mit geringerer Wahrscheinlichkeit in die digitale Wirtschaft und Gesellschaft einbringen. Diese Menschen sind den Risiken von Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung stärker ausgesetzt, tragen höhere Gesundheitsrisiken und haben eine geringere Lebenserwartung. Auch ihre Kinder sehen sich einer erhöhten Gefahr des Lernversagens gegenüber.
- (6) Personen mit niedrigem Qualifikationsniveau und mit großen Defiziten bei den Grundfertigkeiten machen einen Großteil der Arbeitslosen – insbesondere Langzeitarbeitslosen – aus. Aufgrund dieser Defizite ist es für sie schwieriger, auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Das gleiche gilt für andere benachteiligte Gruppen, wie etwa ältere Arbeitskräfte, nicht erwerbstätige Personen und Drittstaatsangehörige.
- (7) Politische Strategien der Mitgliedstaaten für niedrigere Quoten von frühen Schul- und Ausbildungsabgängern auf der Grundlage von Präventions-, Interventions- und Kompensationsmaßnahmen wirken sich positiv aus: Im Jahr 2015 lag die EU-weite durchschnittliche Quote der frühen Schulabgänge (in der Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen) ungefähr einen Prozentpunkt über dem Kernziel der Strategie Europa 2020 von 10 %, wobei allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen. Selbst wenn das Kernziel erreicht wird, werden die restlichen 10 % im Erwachsenenalter große Schwierigkeiten haben, eine dauerhafte Beschäftigung zu finden. Darüber hinaus gibt es bei älteren Jahrgängen (25 +) eine große Anzahl an Personen, die die Schule vorzeitig abgebrochen haben. Hierbei handelt es sich häufig um Drittstaatsangehörige und andere Personen mit Migrationshintergrund.
- (8) Die Teilnahmequote von geringqualifizierten Erwachsenen bei Aktivitäten des lebenslangen Lernens ist nach wie vor viermal niedriger als die von Hochschulabsolventinnen und -absolventen. Der Zugang zu Angeboten des lebenslangen Lernens ist zwischen den sozioökonomischen Gruppen weiterhin ungleich, wobei einige Gruppen von Menschen im erwerbsfähigen Alter, insbesondere Drittstaatsangehörige, geringe Zugangsmöglichkeiten haben. Die Hürden für eine Steigerung des Kompetenzniveaus umfassen sowohl strukturelle als auch situationsbedingte Faktoren. Hierzu zählen eine begrenzte Auswahl von Angeboten, eine ungenügende Umsetzung durch feste Programme mit langer Laufzeit, eine fehlende Validierung von bereits Erlerntem, unzureichende pädagogische Konzepte, die fehlende Entwicklung von Lernangeboten am Arbeitsplatz, ein mangelndes Bewusstsein zu den Vorteilen einer Steigerung des Kompetenzniveaus und fehlende Unterstützung.
- (9) Um einen faireren und gerechteren Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen zu ermöglichen und – unter Berücksichtigung der Heterogenität der Zielgruppe – die beschriebenen Herausforderungen zu bewältigen, sollte mittels einer Kompetenzgarantie der Zugang zu flexiblen Weiterbildungspfaden gewährleistet werden, wodurch geringqualifizierte Erwachsene ihre Lese-, Schreib-, Rechen- und digitalen Kompetenzen verbessern und in ihrem eigenen Tempo eine breitere Palette von Kompetenzen erwerben sowie eine Qualifikation des EQR-Niveaus 4 oder eine gleichwertige Qualifikation erreichen können.

- (10) Die Kompetenzgarantie würde sich an geringqualifizierte Erwachsene richten, die definiert werden als Personen, die das System der allgemeinen Bildung oder beruflichen Erstausbildung ohne Abschluss der Sekundarstufe II beendet haben und die nicht für eine Unterstützung im Rahmen der Jugendgarantie¹⁷ infrage kommen.
- (11) Unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten und verfügbaren Ressourcen sollten die Mitgliedstaaten die Umsetzung der Kompetenzgarantie auf vorrangige Zielgruppen ausrichten (z. B. Arbeitslose, benachteiligte Gruppen, bestimmte Altersgruppen usw.).
- (12) Die Kompetenzgarantie sollte im Einklang mit den Durchführungsbestimmungen, die von den Mitgliedstaaten festgelegt wurden, umgesetzt werden und sollte auf dem Engagement und Interesse der betreffenden Person, an Weiterbildungspfaden teilzunehmen, aufbauen.
- (13) Die Umsetzung dieser Maßnahmen sollte unter Beachtung der Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfolgen.
- (14) Wenn die in dieser Empfehlung vorgesehenen Maßnahmen die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen, so sollten sie im Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten¹⁸ sowie im Einklang mit den entsprechenden nationalen Umsetzungsmaßnahmen durchzuführen.
- (15) In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung für alle festgeschrieben.
- (16) Eines der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2015 ist es, bis 2030 sicherzustellen, dass alle Jugendlichen und ein erheblicher Anteil der männlichen und weiblichen Erwachsenen lesen, schreiben und rechnen können.
- (17) Die Empfehlung 2006/962/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zu Schlüsselkompetenzen für lebensbegleitendes Lernen¹⁹ bildet einen Referenzrahmen, dessen Ziel es unter anderem ist, die Bemühungen der Mitgliedstaaten zu unterstützen, dass junge Menschen nach der Grundbildung und Ausbildung die Schlüsselkompetenzen erworben haben, die eine Grundlage für das Erwachsenenleben, das weitere Lernen sowie das Arbeitsleben bilden. Auch werden die Mitgliedstaaten durch den Referenzrahmen darin unterstützt, sicherzustellen, dass Erwachsene ihre Schlüsselkompetenzen ein Leben lang weiterentwickeln und aktualisieren können.
- (18) Der Europäische Referenzrahmen für digitale Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger stellt einen europäischen Bezugsrahmen dar, um zu bewerten, was es heißt, in

¹⁷ Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie (ABl. C 120 vom 26.4.2013, S. 1).

¹⁸ Insbesondere Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31) und Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1); ersetzt durch Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1), die ab 25. Mai 2018 gilt.

¹⁹ ABl. L 394 vom 30.12.2006, S. 10.

der heutigen Gesellschaft digital fit zu sein und definiert Kompetenzen und Kompetenzniveaus in fünf Schlüsselbereichen. Dieser Rahmen könnte als Grundlage für die Entwicklung von Bewertungsinstrumenten zur Ermittlung von Kompetenzdefiziten und zur Konzipierung von maßgeschneiderten Berufsbildungsmaßnahmen dienen, um diese Defizite anzugehen.

- (19) Mit der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen²⁰ (EQR) wurde ein gemeinsamer Referenzrahmen mit acht Niveaus geschaffen, die nach Lernergebnissen eingeteilt sind. Jedes Niveau kann über verschiedene Wege des formalen, nichtformalen und informellen Lernens erreicht werden.
- (20) Die Entschließung des Rates über eine erneuerte europäische Agenda für die Erwachsenenbildung²¹ aus dem Jahr 2011 legt Prioritäten für die Entwicklung des Erwachsenenbildungssektors fest. Die Entschließung rückt den dringenden Handlungsbedarf bei der Bereitstellung von Möglichkeiten für eine zweite Chance und insbesondere den Erwerb von Grundfertigkeiten wie Lesen und Rechnen, aber auch digitale Kompetenzen, in den Vordergrund. Der Gemeinsame Bericht des Rates und der Kommission über die Umsetzung des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“)²² definiert ein umfassenderes Angebot zum Erwerb von Lese-, Schreib-, Rechen- und digitalen Kompetenzen und mehr Bildungsangebote der zweiten Chance für eine anerkannte EQR-Qualifikation für Personen ohne Qualifikationen des EQR-Niveaus 4 als Handlungsschwerpunkte. Der gemeinsame Bericht enthält auch mittelfristige Zielvorgaben für die berufliche Aus- und Weiterbildung. Eine davon besteht in der Verbesserung des Zugangs zum Erwerb von Qualifikationen für alle durch flexiblere, durchlässigere Systeme, insbesondere mittels effizienter integrierter Orientierungsdienste und Angebote zur Validierung der Ergebnisse des nichtformalen und informellen Lernens.
- (21) In der Empfehlung des Rates vom 28. Juni 2011 für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote²³ wird ein Rahmen für eine umfassende Politik vorgegeben, der Präventions-, Interventions- und Kompensationsmaßnahmen vorsieht. Kompensationsmaßnahmen umfassen Möglichkeiten des Wiedereinstiegs in die reguläre Schul- oder Berufsausbildung und den nachträglichen Erwerb von Qualifikationen. Dazu gehören Bildungsmöglichkeiten für eine zweite Chance oder nicht formales Lernen in Verknüpfung mit einer Validierung des bisher Erlernten.
- (22) In der Empfehlung des Rates zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens aus dem Jahr 2012²⁴ werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, bis 2018 nationale Regelungen für die Validierung (Identifizierung, Dokumentierung, Bewertung und Zertifizierung) des nichtformalen und informellen Lernens einzuführen. Dies schließt Möglichkeiten für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen ein, sich einer Überprüfung ihrer Fähigkeiten zu unterziehen, damit ihre Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen ermittelt werden.

²⁰ ABl. C 111 vom 6.5.2008, S. 1.

²¹ ABl. C 372 vom 20.12.2011, S. 1.

²² Der ET-2020-Bericht enthält Maßnahmen zur europäischen Zusammenarbeit in allen Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung bis 2020; ABl. C 417 vom 15.12.2015, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215(02)&from=EN)

²³ ABl. C 191 vom 1.7.2011, S. 1.

²⁴ ABl. C 398 vom 22.12.2012, S. 1.

- (23) Mit der Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie²⁵ wird angestrebt, dass jungen Menschen unter 25 Jahren binnen vier Monaten nach Verlust einer Arbeit oder dem Verlassen der Schule eine hochwertige Arbeitsstelle bzw. weiterführende Ausbildung oder ein hochwertiger Praktikums- bzw. Ausbildungsplatz angeboten wird. Die Mitgliedstaaten werden dazu aufgefordert, frühen Schulabgängern und jungen Menschen mit geringen Kompetenzen Wege zurück in das System der allgemeinen und beruflichen Bildung oder zu Bildungsprogrammen für eine zweite Chance aufzuzeigen, wobei das Lernumfeld ihren besonderen Bedürfnissen entsprechen und es ihnen ermöglichen soll, die zuvor nicht erreichten Qualifikationen zu erwerben.
- (24) In der Empfehlung des Rates vom 15. Februar 2016 zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt²⁶ wird gefordert, dass langzeitarbeitslosen Personen spätestens nach 18monatiger Arbeitslosigkeit eine umfassende individuelle Bestandsaufnahme und eine Wiedereinstiegsvereinbarung angeboten werden, wobei letztere ein individuelles Angebot sowie die Angabe einer zentralen Anlaufstelle umfasst.
- (25) Mit der Empfehlung 2008/867/EG der Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen²⁷ wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Investitionen in Humankapital durch integrative Maßnahmen für allgemeine und berufliche Bildung, einschließlich erfolgreiche Strategien für lebenslanges Lernen, auszuweiten und zu verbessern und die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung infolge neuer Kompetenzanforderungen und des Bedarfs an digitalen Kompetenzen anzupassen.
- (26) In den Schlussfolgerungen des Rates vom 5. und 6. Juni 2014 zur Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der Europäischen Union aufhalten, werden die 2004 verabschiedeten gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der EU erneut bekräftigt. Eines dieser Prinzipien lautet: „Im Bildungswesen müssen Anstrengungen unternommen werden, um Einwanderer und vor allem auch deren Nachkommen zu einer erfolgreicherem und aktiverem Teilhabe an der Gesellschaft zu befähigen.“
- (27) Trotz dieser Bemühungen stellen der Zugang geringqualifizierter Erwachsener zu Bildungs- und Berufsbildungsmöglichkeiten und ihre Teilnahme daran nach wie vor eine Herausforderung dar. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik hat das Ziel, Arbeitslose so schnell wie möglich in ein Beschäftigungsverhältnis zu vermitteln, bietet dabei jedoch nicht immer flexible und individuelle Möglichkeiten zur Steigerung des Kompetenzniveaus. Nur wenige politische Strategien gehen auf den Bedarf an Möglichkeiten zur Steigerung des Kompetenzniveaus für diejenigen ein, die sich bereits in einem Beschäftigungsverhältnis befinden, so dass die Gefahr besteht, dass die Kompetenzen dieser Personen veralten und sie ihren Arbeitsplatz verlieren. Hinzu kommt, dass Menschen, die am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernt sind, einer Steigerung des Kompetenzniveaus am meisten bedürfen, aber am schwersten zu erreichen sind.
- (28) Die von politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern und Fachleuten aus der Praxis benötigte Wissensgrundlage wird umfangreicher, ist jedoch noch lückenhaft.

²⁵ ABl. C 120 vom 26.4.2013, S. 1.

²⁶ ABl. C 67 vom 20.2.2016, S. 1.

²⁷ ABl. L 307 vom 18.11.2008, S. 11.

Das Fachwissen von Einrichtungen der Union, insbesondere von Eurostat, der Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA) und dem Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP), zur Erstellung entsprechender Forschungsarbeiten und Analysen ist hierbei von wesentlicher Bedeutung und sollte weiter ausgebaut werden.

- (29) Arbeitgeberorganisationen, Arbeitgeber, Gewerkschaften, Industrie-, Handels- und Handwerkskammern, nationale Stellen für die Planung, Organisation oder Förderung von allgemeiner und beruflicher Bildung und die Integration von Migrantinnen und Migranten, Arbeitsverwaltungen, Bildungs- und Berufsbildungseinrichtungen, Organisationen der Zivilgesellschaft, lokale Behörden und kommunale Dienste sind zentrale Akteure in dem gemeinsamen Bemühen, Personen mit geringen Kompetenzen bei der Umsetzung der auf sie abgestimmten Weiterbildungspfade zu erreichen, einzubeziehen, anzuleiten und zu unterstützen.
- (30) Aufgrund der Vielfalt innerhalb der Zielgruppe und der Fragmentierung und Komplexität der politischen Maßnahmen in diesem Bereich gibt es wenige systematische Herangehensweisen an eine Steigerung des Kompetenzniveaus von Arbeitskräften und eine geringe Sensibilität zu den sozioökonomischen Vorteilen solcher Maßnahmen. Demzufolge sind kohärente politische Maßnahmen erforderlich, die auf einer effektiven Koordinierung und Partnerschaften zwischen den einzelnen Politikbereichen basieren.

EMPFOHLEN DEN MITGLIEDSTAATEN:

im Einklang mit den nationalen Gegebenheiten und in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern sowie Bildungs- und Berufsbildungseinrichtungen

1. eine Kompetenzgarantie einzuführen, die geringqualifizierten Erwachsenen, das heißt Personen, die die allgemeine Bildung oder die berufliche Erstausbildung ohne Abschluss der Sekundarstufe II oder eine gleichwertige Qualifikation (EQR-Niveau 4) verlassen haben, und die nicht für eine Unterstützung im Rahmen der Jugendgarantie infrage kommen, einen Zugang zu Weiterbildungspfaden bietet, was es den Betroffenen je nach ihren persönlichen Bedürfnissen ermöglicht:
 - (a) ein Mindestniveau an Lese-, Schreib-, Rechen- und digitalen Kompetenzen und/oder
 - (b) eine Qualifikation auf dem EQR-Niveau 4 oder eine gleichwertige Qualifikation sowie ein breiteres Kompetenzspektrum auf der Grundlage der Empfehlung 2006/962/EG zu Schlüsselkompetenzen für lebensbegleitendes Lernen zu erwerben;
2. die Konzeption der Kompetenzgarantie auf drei Stufen aufzubauen: Bewertung der Kompetenzen, Bereitstellung eines maßgeschneiderten, flexiblen und hochwertigen Lernangebots sowie die Validierung und Anerkennung der im Rahmen des Weiterbildungspfads erworbenen Kompetenzen;

BEWERTUNG DER KOMPETENZEN

3. geringqualifizierten Erwachsenen die Möglichkeit zu geben, ihre Kompetenzen bewerten zu lassen, z. B. durch eine Kompetenzüberprüfung, um vorhandene Kompetenzen und den Bedarf an Möglichkeiten zur Steigerung des Kompetenzniveaus zu ermitteln;

4. die im Einklang mit der Empfehlung des Rates zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens festgelegten Validierungsregelungen auf geringqualifizierte Erwachsene anzuwenden, um vorhandene Kompetenzen zu identifizieren, zu dokumentieren, zu bewerten und zu zertifizieren;

EIN MASSGESCHNEIDERTES UND FLEXIBLES LERNANGEBOT

5. ein maßgeschneidertes Angebot zur allgemeinen und beruflichen Bildung gemäß Absatz 1 auf der Grundlage der Bewertung der Kompetenzen und der Validierungsregelungen sowie für Migrantinnen und Migranten aus Drittländern gegebenenfalls auch Sprachunterricht und Vorbereitungsmöglichkeiten für eine Ausbildung anzubieten;
6. allgemeine und berufliche Bildung in einer geeigneten Lernumgebung, in Schulen, Ausbildungseinrichtungen oder am Arbeitsplatz anzubieten, wo entsprechend qualifizierte Lehrer/innen und Ausbilder/innen erwachsenenspezifische Lehrmethoden anwenden und von den Möglichkeiten des digitalen Lernens Gebrauch machen;
7. das Bildungs- und Berufsbildungsangebot in Lernergebnis-Einheiten einzuteilen, die einzeln dokumentiert, bewertet und validiert werden können, damit die Fortschritte der Lernenden in verschiedenen Phasen aufgezeichnet werden können;
8. den Inhalt des zu einer Qualifikation gemäß Absatz 1 Buchstabe b führenden Lernangebots so weit wie möglich an den lokalen und regionalen Bedarf des Arbeitsmarktes anzupassen und das Angebot in enger Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren, insbesondere mit Sozialpartnern und lokalen und regionalen Wirtschaftsakteuren, umzusetzen;

VALIDIERUNG UND ANERKENNUNG

9. auf bestehenden Validierungsregelungen aufzubauen, um die im Rahmen der Kompetenzagenda erworbenen Kompetenzen, einschließlich des Lernens am Arbeitsplatz, zu bewerten und zu zertifizieren und ihre Anerkennung als Qualifikation im Einklang mit den nationalen Qualifikationsrahmen und -systemen sicherzustellen;
10. unter Beachtung der nationalen Gegebenheiten die Kompetenzgarantie nach den nachfolgenden Grundsätzen umzusetzen;

Koordinierung und Partnerschaft

11. eine oder einige wenige Stelle(n) zu bestimmen – und mit ausreichend Kompetenzen auszustatten –, die für die Umsetzung dieser Empfehlung und insbesondere für Folgendes zuständig ist/sind:
 - die Arbeit der zuständigen öffentlichen Stellen, einschließlich der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, der Bildungs- und Berufsbildungseinrichtungen, der Berufsberatungen und der Validierungsstellen zu koordinieren, so dass die Kompetenzgarantie ein integraler Bestandteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Maßnahmen gegen einen frühzeitigen Schulabgang und der Integration von Drittstaatsangehörigen wird,
 - die Einrichtung von öffentlich-privaten Partnerschaften, z. B. zwischen Sozialpartnern, Bildungs- und Berufsbildungseinrichtungen, Arbeitgebern, vermittelnden und sektorspezifischen Organisationen, lokalen und regionalen

Wirtschaftsakteuren, Arbeitsverwaltungen, sozialen und kommunalen Einrichtungen, Bibliotheken und Organisationen der Zivilgesellschaft für die Umsetzung der Empfehlung zu unterstützen;

Sensibilisierungs-, Orientierungs- und Unterstützungsmaßnahmen

12. unter Beachtung der nationalen Gegebenheiten und verfügbaren Ressourcen vorrangige Zielgruppen für die Umsetzung der Kompetenzgarantie auf nationaler Ebene zu ermitteln und dabei auch Gender- und Diversitätsaspekte und die verschiedenen Untergruppen in den Zielgruppen zu berücksichtigen;
13. Sensibilisierungsmaßnahmen umzusetzen, die unter anderem das Bewusstsein über den Nutzen einer Steigerung des Kompetenzniveaus stärken, indem Informationen über vorhandene Leitlinien, Unterstützungsmaßnahmen, Möglichkeiten zur Steigerung des Kompetenzniveaus und verantwortliche Stellen zur Verfügung gestellt werden, und indem Anreize für die am wenigsten motivierten Menschen geschaffen werden, diese zu nutzen;
14. Beratungsangebote anzubieten, um die Lernenden in allen Phasen des Prozesses zur Steigerung des Kompetenzniveaus zu unterstützen;
15. die berufliche Erstausbildung und Weiterbildung von an der Umsetzung der Kompetenzgarantie beteiligten Fachkräften, insbesondere Lehrkräften, zu unterstützen;
16. die Konzeption und Umsetzung von unterstützenden Maßnahmen zu prüfen, mit denen Hindernisse für die Teilnahme an Weiterbildungspfaden auf gerechte Weise ausgeräumt werden. Diese Maßnahmen könnten entweder eine direkte Unterstützung der Lernenden (z. B. Recht auf Bildungsfreistellung, finanzielle Anreize oder Steuererleichterungen) oder eine indirekte Unterstützung der Arbeitgeber/innen zur Steigerung des Kompetenzniveaus ihrer Beschäftigten umfassen;

Monitoring und Evaluierung

17. binnen eines Jahres nach Annahme der vorliegenden Empfehlung einen Aktionsplan für deren Umsetzung vorzulegen. Der Plan würde Informationen über Koordinierungsmechanismen, vorrangige Zielgruppen, bereitgestellte Finanzmittel und gegebenenfalls auch über entsprechende EU-Mittel und Monitoringregelungen umfassen;
18. alle Maßnahmen im Rahmen der Kompetenzgarantie und deren Auswirkungen auf die Fortschritte der Zielgruppe im Hinblick auf die Lese-, Schreib-, Rechen- und digitalen Kompetenzen und die Erreichung von Qualifikationen des EQR-Niveaus 4 oder Einheiten davon auf nationaler Ebene zu begleiten und zu evaluieren;
19. auf der Grundlage der Ergebnisse des Monitoring und Evaluierung gegebenenfalls die Konzeption und Durchführung der Kompetenzgarantie auf nationaler Ebene anzupassen und weitere faktengestützte politische Strategien und Reformen zu entwickeln;

EMPFIEHLT DER KOMMISSION,

20. mit der Unterstützung des Beratenden Ausschusses für Berufsausbildung und in Übereinstimmung mit einschlägigen europäischen Koordinierungsstellen und Verfahren, die sich mit Beschäftigungsstrategien und mit Strategien für allgemeine und berufliche Bildung befassen, die Umsetzung dieser Empfehlung zu verfolgen;

21. den Einsatz von Kompetenz-Referenzrahmen für Lese-, Schreib-, Rechen- und digitale Kompetenzen und von Bewertungsinstrumenten zu fördern;
22. wechselseitiges Lernen zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern und die wichtigsten Ressourcen und Informationen über die elektronische Plattform für Erwachsenenbildung in Europa (EPALE) zur Verfügung zu stellen;
23. in Zusammenarbeit mit den Einrichtungen der Union und internationalen Organisationen, insbesondere mit der OECD, einschlägige Forschungsarbeiten und Analysen zu Kompetenzen Erwachsener und Bewertung von Kompetenzen (z. B. PIAAC) zu unterstützen und durchzuführen;
24. unbeschadet der Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen und im Einklang mit den Prioritäten für den Zeitraum 2014 bis 2020 die Nutzung derzeitiger und künftiger europäischer Finanzierungsprogramme im Bereich der Entwicklung von Kompetenzen, insbesondere über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds und das Programm Erasmus +, in Übereinstimmung mit deren Rechtsgrundlage für die Umsetzung dieser Empfehlung zu unterstützen;
25. eine Bestandsaufnahme der bis zum 31. Dezember 2018 von den Mitgliedstaaten ergriffenen Umsetzungsmaßnahmen auf der Grundlage des in Absatz 17 genannten Aktionsplans für die Umsetzung der Empfehlung vorzunehmen;
26. in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und nach Konsultation der betroffenen Akteure die als Reaktion auf diese Empfehlung ergriffenen Maßnahmen zu prüfen und zu evaluieren und dem Rat innerhalb von fünf Jahren ab dem Zeitpunkt ihrer Annahme über die Fortschritte bezüglich der Anhebung des Niveaus der Lese-, Schreib-, Rechen- und digitalen Kompetenzen von geringqualifizierten Erwachsenen und über die gewonnenen Erfahrungen und Schlussfolgerungen für die Zukunft Bericht zu erstatten.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*