

12.02.21**Beschluss**
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Vollendung des europäischen Bildungsraums bis 2025**COM(2020) 625 final**

Der Bundesrat hat in seiner 1000. Sitzung am 12. Februar 2021 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Allgemeines

1. Der Bundesrat dankt der Kommission für die Impulse zur Weiterentwicklung des Europäischen Bildungsraums und der damit verbundenen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und der Organe der EU im Bildungsbereich, die sie in ihrer Mitteilung „Vollendung des Europäischen Bildungsraums bis 2025“ gegeben hat. Bildung kommt eine entscheidende Rolle für die persönliche Entwicklung der Menschen, deren Beschäftigungsfähigkeit und zur Übernahme demokratisch-gesellschaftlicher Verantwortung zu. Der Europäische Bildungsraum kann dabei helfen, Potenziale in der europäischen Bildungszusammenarbeit zu verwirklichen, etwa bei der EU-weiten Anerkennung von Abschlüssen, beim Ausbau des Erwerbs digitaler Kompetenzen und hinsichtlich der Stärkung europäischer Identität, unter anderem durch Mobilität und Fremdsprachenerwerb.
2. Er begrüßt, dass die vorliegende Mitteilung einen umfassenden und ganzheitlichen, bereichsübergreifenden Ansatz für die allgemeine und berufliche Bildung aufgreift, der insbesondere auf die personale, kognitive, soziale und (inter-)kulturelle Bildung des Einzelnen abzielt und damit die gesellschaftliche

und politische Teilhabe und die Entfaltung der Gesamtpersönlichkeit des Einzelnen in den Blick nimmt. Der Bundesrat erinnert eindringlich daran, dass Bildung nicht primär beziehungsweise einseitig auf Arbeitsmarkterfordernisse ausgerichtet werden darf und kein bloßes Instrument zur Erreichung von Wachstum und Beschäftigungsfähigkeit darstellt.

3. Der Bundesrat betont die Notwendigkeit nationaler und europäischer Anstrengungen im Bildungsbereich. Er unterstützt die langjährige Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in der Bildungspolitik und unterstreicht ihren wertvollen Beitrag für die Weiterentwicklung der nationalen Bildungssysteme durch die Mitgliedstaaten. Er erkennt die grundsätzliche Bedeutung der in der Mitteilung aufgeführten sechs Dimensionen der Weiterentwicklung des Europäischen Bildungsraums (Qualität der Bildung; Inklusion und Gleichstellung der Geschlechter; Ökologischer und Digitaler Wandel; Lehrkräfte und Auszubildende; Hochschulbildung sowie Geopolitische Dimension) als wichtige Handlungsfelder der Bildungspolitik an. Mit Blick auf die am 30. November 2020 angenommene Osnabrück-Erklärung betont der Bundesrat die Bedeutung von allgemeiner und beruflicher Bildung als gleichwertige Bildungswege.
4. Der Bundesrat unterstreicht das Ziel einer Förderung von qualitativ hochwertigen, flexiblen und resilienten, inklusiven, nachhaltig und digital geprägten Bildungssystemen und stellt fest, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Bereiche den in der Bundesrepublik Deutschland im Bildungsbereich diskutierten Themen weitestgehend entsprechen und deshalb bereits heute auch im besonderen Fokus der nationalen Politiken stehen. Die inklusive Dimension eines den Anforderungen unserer Zeit gemäßen und resilienten Europäischen Bildungsraums geht auch einher mit der Beantwortung der Frage, wie sichergestellt werden kann, die Fähigkeiten jedes Einzelnen zu fördern, damit im Sinne gleicher Bildungschancen für alle das Bildungsniveau vom sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Status entkoppelt werden kann, umso mehr Bildungsgerechtigkeit und sozialen Aufstieg durch Bildung zu fördern. Er begrüßt, dass die Kommission der Entkopplung des Bildungsniveaus vom sozioökonomischen Hintergrund besondere Aufmerksamkeit widmen möchte. Die von der Kommission für das Jahr 2021 angekündigte „Kindergarantie“ kann dazu einen weiteren wichtigen Beitrag leisten.

5. Er gibt zu bedenken, dass sich der Bildungsraum fortwährend weiterentwickelt und dieser Entwicklung 2025 kein Endpunkt gesetzt werden kann, zumal auch die Umsetzung zahlreicher Maßnahmen bei Betrachtung des Zeitplans sehr ambitioniert erscheinen. Insgesamt ist anzumerken, dass die bildungspolitischen Rahmenbedingungen derzeit von der COVID-19-Pandemie bestimmt werden, die auch die Umsetzung von Initiativen europaweit und national erschwert. Eine möglichst fundierte, umfassende Bildung war vor der Krise essenziell zur Verhinderung von prekären Lebensverhältnissen und ist es jetzt umso mehr.
6. Der Bundesrat begrüßt unter Betonung seiner Absicht, die Zusammenarbeit innerhalb der EU zu stärken, und unter ausdrücklicher Anerkennung der Erfolge der europäischen Bildungszusammenarbeit, die insbesondere durch ein Programm wie Erasmus+ für Europa erzielt werden, die in der Mitteilung formulierte Bekräftigung, dass das weitere Vorgehen im Rahmen des Europäischen Bildungsraums im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und unter voller Wahrung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten stattfinden soll. Er unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass die europäische Bildungskooperation auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basiert und in Anwendung der Artikel 165 und 166 AEUV ein Angebot darstellt, bei dem die Mitgliedstaaten über das „Ob“ und das „Wie“ der Umsetzung entscheiden. Dazu gehören unter anderem die Festlegung von verbindlichen Regeln und Standards, aber auch Fragen der Lehrplan- und Curricula-Gestaltung, der Leistungsbewertung sowie der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Lehrpersonal, der Validierung und Anerkennung von Qualifikationen sowie der Setzung von finanziellen und strukturellen Rahmenbedingungen für Bildungseinrichtungen. Nur so können passgenaue, systemkongruente Maßnahmen konzipiert und umgesetzt werden.
7. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Bundesrat, dass die EU-Organe die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Rahmen der Kompetenzordnung sowie unter Achtung des Subsidiaritätsprinzips und des Harmonisierungsverbotes fördern, unterstützen und – wo notwendig – ergänzen. Sie haben dabei die Besonderheiten der nationalen Bildungssysteme zu berücksichtigen, die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungswesens zu beachten und können Maßnahmen immer nur innerhalb der von den Mitgliedstaaten gesetzten rechtlichen, strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie der auf der Ebene der nationalen Bildungssysteme festgelegten Qualitätsstandards realisieren. Soweit die Kommission eigene Unterstüt-

zungsmaßnahmen, wie die Unterstützung von Strukturreformen oder den Ausbau von Unterstützungsdiensten, anbietet oder die Verknüpfung der vorgeschlagenen Maßnahmen mit anderen EU-Instrumenten vorsieht, darf dies nicht zu einem mittelbaren Verpflichtungs- und Harmonisierungsinstrument auf europäischer Ebene weiterentwickelt werden. Dies schließt die Zusammenarbeit im Rahmen des auf der Methode der offenen Koordinierung basierenden Strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020) ein.

8. Der Bundesrat unterstreicht, dass jede der im Rahmen der Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen mit einem erkennbaren europäischen Mehrwert verknüpft sein muss, der darüber hinaus in angemessenem Verhältnis zu den Kosten ihrer Umsetzung steht. Dabei ist der personelle und finanzielle Aufwand für nationale Verwaltungs- und Bildungseinrichtungen auf ein Minimum zu beschränken. In diesem Zusammenhang weist der Bundesrat auch auf die Notwendigkeit einer Bestandsanalyse bestehender Initiativen und Programme auf nationaler und europäischer Ebene hin, damit Redundanzen vermieden beziehungsweise mögliche Synergien noch besser genutzt werden. Er stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die Mitteilung eine Vielzahl von Maßnahmen anspricht, deren abschließende Beurteilung aufgrund derzeit noch fehlender Informationen zur Konzeptionierung, zur konkreten Ausgestaltung und insbesondere auch zur notwendigen Finanzierung nicht möglich ist. Bei der Entwicklung aller Maßnahmen sind die Mitgliedstaaten von Beginn an in angemessener Weise aktiv einzubeziehen, damit die Maßnahmen in einer möglichen praktischen Umsetzung in den Mitgliedstaaten erfolgreich sein können.
9. Der Bundesrat stellt ferner fest, dass im Rahmen der anvisierten Maßnahmen auf eine verstärkte Verschränkung und Zusammenarbeit des Bildungsbereichs mit anderen Handlungsfeldern der EU, wie etwa der Jugend-, Beschäftigungs- oder Forschungspolitik, abgezielt wird. Dabei begrüßt er ausdrücklich das Bemühen um eine verbesserte Zusammenarbeit und eine stärkere Nutzung von bereichsübergreifenden Synergieeffekten. Er fordert jedoch, dass die verbesserte Zusammenarbeit nicht zu einer Aufgabe oder Vermischung der für die beteiligten Politikbereiche in den EU-Verträgen festgelegten spezifischen Rahmenbedingungen und Kompetenzgrundlagen führen darf. Der Bundesrat warnt ausdrücklich davor, beispielsweise über eine stärkere Verschränkung der EU-Bildungskooperation mit der EU-Beschäftigungspolitik die weitergehenden

Unionskompetenzen im letztgenannten Bereich auf den Bildungsbereich auszuweiten.

10. Er nimmt die Überlegungen der Kommission zur Kenntnis, Maßnahmen und Initiativen aus der vorliegenden Mitteilung mit Hilfe von zusätzlichen Beratungsgremien sowie durch eine stärkere unmittelbare Zusammenarbeit mit Interessenträgern vorantreiben zu wollen. Er unterstützt ausdrücklich die Einbeziehung von Beratungsgremien sowie die Zusammenarbeit von und mit Interessenträgern als Möglichkeit zur Einbindung von wertvollen Erfahrungen und Kenntnissen aus der Praxis. Der Bundesrat unterstreicht jedoch auch die besondere Rolle des Rates Bildung, Jugend, Kultur und Sport der EU sowie des ihm vorgeschalteten Ausschusses für Bildungsfragen und weist darauf hin, dass durch die Planungen der Kommission keine Parallelstrukturen entstehen dürfen, die zur Schwächung der Rolle der Ratsgremien beziehungsweise der EU-Mitgliedstaaten führen. Er fordert daher in jeder Phase eine aktive Einbeziehung der relevanten Gremien des Rates und der EU-Mitgliedstaaten.

11. Der Bundesrat begrüßt unter den in der Mitteilung genannten Maßgaben ausdrücklich die europäische Zusammenarbeit und die vielfältigen „Peer-Learning“-Aktivitäten in der Bildung, wie etwa bei der Förderung der Mehrsprachigkeit, in der Jugendarbeit sowie in den Bereichen der Kultur und des Sports als Methode für einen vertieften und freiwilligen Informations- und Erfahrungsaustausch mit dem Ziel der Gewinnung neuer ergänzender und unterstützender Impulse für die nationale Politikgestaltung zur Weiterentwicklung der Bildungssysteme der Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang weist er darauf hin, dass Aktivitäten des Voneinander-Lernens nicht zu einer Überwachung beziehungsweise Überprüfung der Bildungssysteme der Mitgliedstaaten führen dürfen. Er spricht sich auch weiterhin dafür aus, die Durchführung von sogenannten „Peer Review“-Aktivitäten künftig nicht als verbindliche Kontroll- und Qualitätssicherungsinstrumente gegenüber den Mitgliedstaaten zu nutzen.

Hochschulen

12. Der Bundesrat hebt die bedeutende Rolle der Hochschulen für den Europäischen Bildungsraum hervor. Die Stärkung der Hochschulen als zentrale Träger von Forschung, Bildung, Innovation und Kultur ist unabdingbar. Sowohl in qualitativer Hinsicht als auch mit Blick auf die hohe Zahl der involvierten Akteure stellen Hochschulen die Dreh- und Angelpunkte des europäischen Wissenschaftssystems dar. In ihnen werden dabei nicht nur Forschung vorangetrieben und fortlaufend wissenschaftliche Erkenntnisse generiert; Hochschulen sind zudem bedeutsame Orte der institutionellen Reproduktion, Vermittlung und Tradierung von Wissensbeständen, von Verfahren zur Wissensproduktion und von Techniken der Aneignung von Wissen – nicht zuletzt im Zuge der (Aus-)Bildung zukünftiger Generationen. Die Hochschulen sind zudem wichtige soziokulturelle Vermittlungsinstanzen und Stätten der Begegnung und des Austausches.

Die Europäischen Hochschulallianzen entfalten eine positive Dynamik im europäischen Kontext. Deshalb begrüßt und unterstützt der Bundesrat die weitere Umsetzung der Initiative „Europäische Hochschulnetzwerke“, weist jedoch darauf hin, dass die Europäischen Hochschulnetzwerke nicht zu einem Instrument der Standardisierung beziehungsweise Harmonisierung der europäischen Hochschullandschaft werden dürfen. Eine Transformation bis hin zur Schaffung neuer europäischer Einrichtungen wird kritisch gesehen, da sie den Eindruck eines ersten Schrittes zu einem europäischen Hochschulrecht vermitteln könnten. Allerdings sollten im Sinne einer gesamteuropäischen Integration rechtlich-administrative Experimentierräume für eine flexible Verwirklichung internationaler Hochschulallianzen umgesetzt werden.

13. Die Bewertung der europäischen Hochschullandschaft darf sich nicht nur auf die Erfahrung der „Europäischen Hochschulnetzwerke“ beschränken. In die weitere Diskussion zur Entwicklung sind alle Hochschulen und insbesondere Vertretende von europäischen Hochschulen und Hochschulverbänden auch außerhalb dieser Hochschulallianzen einzubinden, um der Vielfalt von Interessen gerecht zu werden. Außerdem bedarf es der Beteiligung der für die Hochschulen zuständigen Instanzen der Mitgliedstaaten.

14. Der Bundesrat betrachtet angesichts der Vielzahl an Hochschulangeboten und -formen in der EU die Überlegungen zur Etablierung eines „Europäischen Hochschulabschlusses“ („European degree“) als diskussionsbedürftig. Bedenken bestehen insbesondere in Bezug auf den in der Bundesrepublik Deutschland staatlich reglementierten Bereich der Lehrkräfteausbildung, der in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet ist, was sich entsprechend in den Schulsystemen und ihren Ausbildungsstrategien spiegelt.
15. Ebenso hat er Vorbehalte gegen die angedachte Schaffung eines „Europäischen Hochschulstatuts“. Allerdings ist sorgfältig zu prüfen, ob durch zusätzliche auf Bildungs- und Forschungseinrichtungen zugeschnittene Rechtsformen Vorteile erzielt werden könnten, wie etwa die Möglichkeit zur gemeinsamen Antragstellung von Hochschulen verschiedener Mitgliedstaaten im Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, ohne dass dabei Widersprüche zu den verfassungsrechtlichen Kompetenzen entstünden.
16. Der Bundesrat weist, Bezug nehmend auf seine Stellungnahme vom 6. Juli 2018 (BR-Drucksache 210/18 (Beschluss), Ziffern 13 bis 16), darauf hin, dass im Hochschulbereich mit dem sogenannten Bologna-Prozess bereits seit 1999 ein erfolgreiches freiwilliges Harmonisierungsinstrument mit insgesamt 48 europäischen Teilnahmestaaten existiert, mit dem der Aufbau eines Europäischen Hochschulraums umgesetzt wird und durch das bereits große Fortschritte erzielt worden sind. Maßnahmen, die der Entwicklung eines Europäischen Bildungsraumes dienen sollen, können grundsätzlich nur dann begrüßt werden, wenn sie den Bologna-Prozess an den Hochschulen in den 27 EU-Mitgliedstaaten unterstützen und ergänzen. Den Bologna-Prozess durch einen von der Kommission initiierten Parallelprozess zu unterlaufen ist nicht zielführend und erzeugt lediglich zusätzliche und vermeidbare Komplexität im europäischen Hochschulraum. Hierbei ist zu betonen, dass Verpflichtungen, die die Bologna-Staaten im Rahmen dieses intergouvernementalen Prozesses eingegangen sind, ausschließlich Selbstverpflichtungen darstellen. Ergänzende Maßnahmen kann der Bundesrat nur dann befürworten, wenn der europäische Mehrwert und die Relevanz dieser Maßnahmen mit Bezug zu den bereits bestehenden Instrumenten geklärt sind. Alle zusätzlichen vorgeschlagenen Instrumente müssten gründlich diskutiert und in den relevanten Ratsformationen beschlossen werden.

17. Vor diesem Hintergrund ist etwa auch ein „genuine European Recognition and Quality Assurance System“ kritisch zu sehen, da mit dem Lissabon-Übereinkommen sowie den Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum bereits entsprechende Instrumentarien bestehen, die in den Teilnahmestaaten zur Anwendung kommen und mit entsprechender Unterstützung etabliert werden. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang auf die Empfehlung des Rates der EU vom 26. November 2018 zur Förderung der automatischen gegenseitigen Anerkennung von im Ausland erworbenen Hochschulqualifikationen und von Qualifikationen der allgemeinen und beruflichen Bildung der Sekundarstufe II sowie der Ergebnisse von Lernzeiten im Ausland (BR-Drucksache 210/18). In Umsetzung dieser Empfehlung verfolgen die Mitgliedstaaten bereits das Ziel der automatischen Anerkennung von Lernleistungen im Ausland für die Zwecke der weiteren Ausbildung der betroffenen Studierenden, Auszubildenden oder Schülerinnen und Schüler. Das von der Kommission vorgeschlagene System würde eine enorme Harmonisierungswirkung auf die mitgliedstaatlichen Hochschulsysteme entfalten und überflüssige Doppelstrukturen etablieren. Eben diese Harmonisierungspolitik ist der EU aber gemäß AEUV verboten. Wenn die Kommission die gestufte Studienstruktur des Bologna-Hochschulraums im Sinne der Transparenz und Vergleichbarkeit positiv hervorhebt, so ist auch nicht nachvollziehbar, warum ein zusätzlicher exklusiver Abschluss geschaffen werden soll, der gerade nicht für den gesamten Bologna-Raum Gültigkeit entfalten und insofern zusätzliche Intransparenz nach sich ziehen kann.
18. Mit der anwachsenden Bedeutung der Hochschulen im Kontext des Europäischen Bildungsraum muss auch eine auskömmliche zusätzliche Finanzierung der Förderprogramme Erasmus+ und Horizont Europa einhergehen. In diesem Kontext kann der im Rahmen der Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU gefundene Kompromiss nur ein erster Schritt sein. Das Ziel einer sinnvollen Stärkung der Hochschulen in ihrer Rolle als wichtige Akteure des Europäischen Bildungs- und des Europäischen Forschungsraums erfordert aus Sicht des Bundesrates ihre langfristige strategische Förderung mit einem deutlich erhöhten Budget zur Finanzierung der Hochschulallianzen. Die Vorschläge einer Synergie mit Horizont Europa und anderen EU-Förderprogrammen kann nicht im Umkehrschluss eine Reduzierung anderer ebenso dringend notwendiger Forschungsvorhaben im Rahmen von Horizont Europa zur Folge haben.

19. Um das hohe Gut der Freiheit von Wissenschaft und Lehre zu schützen, sind eine stärkere Verschränkung der EU-Bildungskooperation mit der EU-Beschäftigungspolitik und eine damit einhergehende Ausdehnung der für den letztgenannten Bereich vorgesehenen weitergehenden Unionskompetenzen auf den Bildungsbereich abzulehnen. Während die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Wirtschaft in den regionalen Ökosystemen etabliert ist und weiter gefördert werden muss, ist gleichzeitig zu bedenken, dass Bildung nicht zu einem bloßen Instrument zur Erreichung von Wachstum und Beschäftigungsfähigkeit wird. Deshalb kann auch die von der Kommission in der Mitteilung zur Europäischen Kompetenzagenda geforderte pauschale Umgestaltung der Hochschuleinrichtungen in stärker unternehmerisch orientierte Organisationen und ihre bessere Ausrichtung am jeweiligen wirtschaftlichen Umfeld nicht unterstützt werden.

Bildungsinhalte und Strukturen der Bildungssysteme

20. Der Bundesrat weist grundsätzlich darauf hin, dass eine Zahl von der Kommission vorgeschlagener Initiativen mit Auswirkungen auf die Gestaltung von mitgliedstaatlichen Rahmenbedingungen und Strukturen im Bildungsbereich in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt. Dazu gehören etwa die Schaffung einer Agenda für den Wandel in der Hochschulbildung, die Entwicklung eines europäischen Leitfadens für die Entwicklung nationaler Rahmenregelungen für die Laufbahnentwicklung von Fachkräften in der Schulbildung, die Aufstellung politischer Leitlinien für die Verringerung von Leistungsschwächen und die Erhöhung der Zahl von Sekundarschulabschlüssen sowie die Beseitigung von rechtlichen, finanziellen und administrativen Hindernissen bei der grenzüberschreitenden Freiwilligentätigkeit junger Menschen, die Gleichstellung der Geschlechter in der allgemeinen und beruflichen Bildung und die Erhöhung der Zahl und der Qualität der Auslandsaufenthalte von Lehrkräften. Sie können immer nur innerhalb der von den Mitgliedstaaten gesetzten rechtlichen, strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen und der auf der Ebene der nationalen Bildungssysteme festgelegten Qualitätsstandards realisiert werden.
21. Darüber hinaus gibt der Bundesrat zu bedenken, dass die angedachte Entwicklung von europäischen Kompetenzrahmen und Lehrplänen für spezifische Ausbildungsinhalte – so etwa zur Entwicklung und Bewertung von Wissen, Fertigkeiten und Einstellungen zum Klimawandel und zur nachhaltigen Entwick-

lung – nicht zu einem Eingriff in die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Bildungsinhalte und die Ausgestaltung der Lehre führen und deren Harmonisierung durch die EU nach sich ziehen darf, da dies auch die Vielfalt und den Wettbewerb möglicher Lösungsansätze einschränken würde. Er erinnert vor diesem Hintergrund daran, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen lediglich beispielgebenden Charakter haben können. Soweit sich die Maßnahmen, wie etwa die geplante Entwicklung von „new higher curricula for engineering and ICT“, auf den Bereich der Hochschulen beziehen, weist er zusätzlich auch auf die notwendige Wahrung der garantierten Freiheit von Forschung und Lehre hin.

„Erasmus-Teachers-Academies“

22. Der Bundesrat begrüßt das grundsätzliche Ziel einer Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Aus-, Fort- und Weiterbildungseinrichtungen der Mitgliedstaaten, durch die mehr Lehrkräfte die Möglichkeit haben sollen, auf dem gesamten Kontinent voneinander zu lernen, um damit Innovationen in der Lehrerbildung zu fördern. Die sogenannten Erasmus-Teachers-Academies dürfen dabei aber nicht in die alleinige Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte eingreifen. Vor diesem Hintergrund muss bei der Ausgestaltung auf folgende Punkte geachtet werden:

- Die heterogenen Schulstrukturen und Unterrichtsinhalte der Mitgliedstaaten schließen eine Harmonisierung der Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebote aus. Die Schaffung einer eigenständigen Einrichtung oder einer integrierten europäischen Aus-, Fort- und Weiterbildungsstruktur ist daher nicht möglich.
- Die Zusammenarbeit muss sich an den bestehenden nationalen Aus-, Fort- und Weiterbildungsordnungen für Lehrkräfte ausrichten. Die Maßnahmen können die mitgliedstaatlichen Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebote nur ergänzen und müssen so gestaltet werden, dass sie sich organisatorisch und inhaltlich in deren Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebot integrieren lassen.
- Die Ausrichtung von sowie die Beteiligung und die Teilnahme an Aus-, Fort- und Weiterbildungsangeboten müssen für die Mitgliedstaaten und ihre Lehrkräfte freiwillig sein. Die Anerkennung dabei erworbener Kenntnisse und Qualifikationen sowie die Genehmigung für eine Teilnahme einer Lehrkraft können nur im Rahmen und nach Regeln der jeweiligen Aus-,

Fort- und Weiterbildungsordnungen der Mitgliedstaaten und durch deren Verwaltungen erfolgen.

- Es ist darauf zu achten, dass die angedachten Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebote auf europäischer Ebene einen Mehrwert für die praktische Arbeit der Lehrkräfte besitzen, der in einem angemessenen Verhältnis zu den damit verbundenen Kosten und dem Personalaufwand auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene steht.

Modularisierung von Bildungsangeboten

23. Der Bundesrat betont, dass die Einführung modularer Angebote die bestehenden Strukturen der Bildungssysteme der Mitgliedstaaten lediglich ergänzen, keinesfalls aber ersetzen darf. Die in der Bundesrepublik Deutschland erfolgreiche Verknüpfung von theoretischer und praktischer Berufsausbildung basiert auf einer Orientierung an Berufsbildern und einem ganzheitlichen Bildungs- und Berufsverständnis, dem die Ausrichtung an zu kleinteiligen Modulen und Teilqualifikationen zuwiderlaufen kann. Eine zu starke und ohne Berücksichtigung der spezifischen Umstände umgesetzte Modularisierung sowie die damit verbundene zeitliche und räumliche Aufsplitterung von ganzheitlichen Lernprozessen erweisen sich in diesem Kontext als kontraproduktiv, sofern sie über reine Fort- und Weiterbildungsangebote hinausgehen. Unter diesen Maßgaben sind die vorgeschlagene verstärkte Modularisierung von Bildungsangeboten und die beabsichtigte Einführung von sogenannten Micro-Credentials kritisch zu sehen. Überdies ist im Zusammenhang mit weiteren Überlegungen zur Modularisierung von Bildungsangeboten und den sogenannten Micro-Credentials dafür Sorge zu tragen, dass damit nicht eine unsachgerechte Vermengung von Abschlüssen/Qualifikationen ohne Berücksichtigung der mitgliedstaatlichen Besonderheiten entsteht.
24. Er unterstreicht, dass die dargestellten Bedenken zu den Ansätzen einer verstärkten Modularisierung von Bildungsangeboten auch für den Hochschulbereich gelten, aber nur soweit sie zu einer Aufweichung des Studiengang-Prinzips führen. Durch das Kumulieren kleiner und kleinster Lerneinheiten dürfen die von den Hochschulen im Zusammenhang konzipierten Studiengänge nicht ersetzt werden. Es besteht ansonsten die Gefahr, dass die etablierten Abschlüsse, die dem Prinzip einer umfassenden Gesamtqualifikation folgen, unter

Umständen entwertet und gegebenenfalls Abweichungen von der bewährten Anerkennungspraxis des Lissabon-Abkommens erforderlich werden könnten. Insoweit wird auch auf die Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Juli 2018 (BR-Drucksache 210/18 (Beschluss), Ziffern 21 bis 23) und die Protokollerklärung der Bundesrepublik Deutschland zur Verabschiedung der Empfehlung des Rates zur Förderung der automatischen gegenseitigen Anerkennung von im Ausland erworbenen Hochschulqualifikationen und von Qualifikationen der allgemeinen und beruflichen Bildung der Sekundarstufe II sowie der Ergebnisse von Lernzeiten im Ausland vom 26. November 2018 verwiesen. Der Bundesrat begrüßt den quantitativ beschränkten Einsatz des Instruments der Micro-Credentials im Hochschulbereich, sofern ein Mehrwert besteht – dies sollte im Rahmen der Europäischen Hochschulallianzen erprobungsweise möglich sein.

Internationalisierung

25. Der Bundesrat begrüßt außerdem den Gedanken, bewährte Strukturen der Bildungssysteme der EU-Mitgliedstaaten im Sinne einer stärkeren Internationalisierung als globale Bezugsgröße bekannt zu machen und die Zusammenarbeit mit strategischen Partnern zu verbessern und gegebenenfalls auszubauen. Er weist jedoch darauf hin, dass gerade der Ansatz, eine globale Bezugsgröße zu definieren, nicht mit dem Ziel einer Harmonisierung der unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Bildungssysteme einhergehen darf.

Mobilität, Anerkennung und Validierung

26. Der Bundesrat begrüßt und unterstützt die vielfältigen Maßnahmen der EU zur Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität im Bildungsbereich. Durch Erasmus+ und seine Vorgängerprogramme ist es gelungen, dass in den vergangenen drei Jahrzehnten mehr als 10 Millionen Menschen in den verschiedenen Bereichen und Ebenen des Bildungssystems Lernerfahrungen im Ausland sammeln konnten. Er bekräftigt daher ausdrücklich das Ziel, insbesondere jungen Menschen in Europa die Möglichkeit zu geben, einen Teil ihres Bildungsweges in einem anderen Mitgliedstaat zu absolvieren; betont aber zugleich, dass insoweit Möglichkeiten geschaffen, aber keine Verpflichtungen begründet werden sollten. Die Festlegung der Mobilität als verpflichtenden Bestandteil der Aus-, Fort- und Weiterbildung würde erheblich in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten eingreifen.

27. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission das Programm Erasmus+ in Zukunft inklusiver gestalten möchte. Für die Chancengleichheit aller jungen Menschen in der EU ist es entscheidend, dass auch für junge Menschen mit geringeren Chancen und schlechteren Ausgangsbedingungen der Zugang zum Programm Erasmus+ erleichtert wird. Dazu braucht es neben unterstützenden Maßnahmen zur Vorbereitung und Begleitung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auch eine ausreichend finanzielle Unterstützung, denn finanzielle Aspekte sind nach wie vor einer der häufigsten Gründe, warum Studierende nicht ins Ausland gehen, und wirken besonders abschreckend auf benachteiligte junge Menschen.
28. Im Zusammenhang mit dem Ziel der Kommission, die administrativen Schritte des Mobilitätsmanagement für Hochschuleinrichtungen zu digitalisieren und die verschiedenen interoperablen IT-Systeme der Hochschulen in den am Programm Erasmus+ teilnehmenden Ländern bis 2025 miteinander zu verbinden, weist der Bundesrat darauf hin, dass die Maßnahmen in enger Kooperation mit den mitgliedstaatlichen Verwaltungen und den Bildungsrichtungen sowie unter Berücksichtigung der dafür notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen und eines angemessenen Zeitrahmens für die Umstellung erfolgen müssen. Es ist dabei vor allem sicherzustellen, dass insbesondere kleinere Hochschuleinrichtungen, die für den vorgeschlagenen Umstellungsprozess länger benötigen als von der Kommission vorgesehen, nicht von der Nutzung der Erasmus+-Mobilität ausgeschlossen werden.
29. Der Bundesrat unterstreicht die Bedeutung der Förderung des Erlernens von Fremdsprachen und der Mehrsprachigkeit als Voraussetzung dafür, die kulturelle Vielfalt Europas zu entdecken und über Sprache und Sprachbildung Menschen aus Europa – sowohl analog, als auch virtuell – zusammenzubringen. Gerade mit Blick auf den Umgang mit der COVID-19-Pandemie sind alle Möglichkeiten, die Mobilität junger Menschen zu fördern, auszuschöpfen. Darüber hinaus verweist er auch auf die Chancen der niederschweligen non-formalen und informellen grenzüberschreitenden Mobilität, wie sie beispielsweise im Jugendbereich über das Programm Erasmus+ und das Europäische Solidaritätskorps gefördert wird.

30. Der Bundesrat stimmt mit der Kommission darin überein, dass Lernerfahrungen und Abschlüsse, die im Ausland erworben werden, nicht losgelöst von der Ausbildung im Inland betrachtet werden dürfen, sondern vielmehr für diese förderlich sein müssen. Eine essenzielle Voraussetzung für die Attraktivität von Lernaufenthalten im Ausland ist auch hier eine einfache und möglichst vollständige Anerkennung von Lernzeiten und Abschlüssen. Er stellt fest, dass für die gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen innerhalb der EU bereits wirksame Instrumentarien bestehen, die eine Anerkennung ohne wesentliche Hindernisse schon jetzt ermöglichen. Nichtsdestotrotz ist unter gleichzeitiger Beachtung notwendiger Qualitäts- und Nachprüfbarkeitsgesichtspunkte eine weitere Verbesserung und Fortentwicklung der bestehenden Anerkennungssysteme und -instrumentarien wünschenswert, um Hindernisse, sofern sie bestehen, weiter zu reduzieren. Ein umfassender Automatismus ist hingegen in Anbetracht der Diversität der Abschlüsse und der mitgliedstaatlichen Bildungssysteme weder umsetzbar noch wünschenswert. Die Mitgliedstaaten müssen die Möglichkeit einer Äquivalenzprüfung grundsätzlich behalten. Aufgrund der Diversität der europäischen Bildungslandschaft wäre ein Verzicht auf jegliche Äquivalenzprüfungen nur bei einer weitgehenden inhaltlichen Angleichung der Bildungssysteme realistisch, was aufgrund der eindeutigen Kompetenzzuordnungen im Bildungsbereich und der Diversität der Systeme nicht umsetzbar ist (vergleiche Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Juli 2018 (BR-Drucksache 210/18 (Beschluss), Ziffer 9). Im Zusammenhang mit der Anerkennung von Studienleistungen und -abschlüssen weist der Bundesrat auf die Notwendigkeit einer konsequenten und vollständigen Anwendung der Grundsätze des Lissabon-Übereinkommens hin (vergleiche Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Juli 2018 (BR-Drucksache 210/18 (Beschluss), Ziffern 15 bis 17).
31. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung des non-formalen und informellen Lernens erkennt der Bundesrat grundsätzlich an, dass die Sichtbarmachung von auf diesen Wegen erworbenen Lernergebnissen durch geeignete Validierungsverfahren für den Einzelnen, die Gesellschaft und die Wirtschaft positive Effekte zeitigen kann, soweit diese Lernerfahrungen Relevanz für den Arbeitsmarkt besitzen. Dabei dürfen jedoch die herausgehobene Bedeutung sowie der Wert formaler Abschlüsse und Qualifikationen nicht beeinträchtigt werden. Gleichzeitig erinnert er mit Blick auf die Überlegungen der Kommission zur Entwicklung eines strategischen Rahmens für die Anerkennung von Querschnittskompetenzen zur Unterstützung von Validierungsfachleuten und

weiterer Maßnahmen zur Unterstützung der Validierung von Querschnittskompetenzen durch Arbeitgeber und Arbeitsvermittlungen an die eng gefassten Unionskompetenzen im Bildungsbereich und stellt fest, dass die Einrichtung und die Ausgestaltung nationaler Verfahren zur Anerkennung und Validierung von Qualifikationen in der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen.

32. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die angestrebte Verknüpfung und größere Kohärenz der vielfältigen europäischen Instrumente wie des Europäischen Qualifikationsrahmens, des Europasses oder der mehrsprachigen europäischen Klassifikation der Qualifikationen, Kompetenzen und Berufe (ESCO), möchte jedoch in diesem Zusammenhang in jedem Fall eine Standardisierung der Bildungsgänge vermeiden (Artikel 165 und 166 AEUV). Auch in der weiteren Entwicklung dieser Instrumente ist auf den tatsächlich nachweisbaren europäischen Mehrwert im Kontext der erforderlichen Kosten zu achten. Dabei ist im Kontext von Europäischem Qualifikationsrahmen, Europass oder von ESCO dafür Sorge zu tragen, dass Anerkennungs- und Transparenzinstrumente nicht unsachgemäß vermischt werden und damit ihre Akzeptanz in den Mitgliedstaaten verlieren.

Sammlung und Analyse von Bildungsdaten

33. Der Bundesrat weist grundsätzlich darauf hin, dass alle Vorschläge zum Sammeln und Analysieren von Bildungsdaten sowie zur Verknüpfung und zum Abgleich von Daten öffentlicher und privater Stellen einen europäischen Mehrwert besitzen müssen, der in angemessenem Verhältnis zu dem verursachten personellen und finanziellen Mehraufwand auf Seiten der Mitgliedstaaten und ihrer Bildungseinrichtungen steht.

Dies gilt auch für die Schaffung europaweiter Online-Angebote und Plattformen als Foren für eine angestrebte Verbesserung der Verbreitung der Erkenntnisse und Ergebnisse der europäischen Bildungszusammenarbeit. Eine abgestimmte Agenda für die Sammlung und Analyse von Bildungsdaten bedarf nicht nur einer Benennung potenzieller Analysetechnologien, sondern vor allem einer transparenten Definition der mit der Analyse verfolgten Zwecke. Insbesondere bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ist der Mehrwert zusätzlicher

Informationen mit den schützenswerten Interessen der Betroffenen abzuwägen. Die datenschutzrechtlichen Bestimmungen sind jederzeit einzuhalten.

34. Im Hinblick auf die geplante Intensivierung der Monitoring-Prozesse stellt der Bundesrat fest, dass Monitoring-Aktivitäten zwischen den Mitgliedstaaten grundsätzlich sinnvoll sein können. Sie dürfen jedoch weder zu einer unzulässigen Überprüfung und Bewertung der bildungspolitischen Maßnahmen und Bildungssysteme der Mitgliedstaaten, noch zu einer Werdegangnachverfolgung führen, zumal Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes und der europäischen Vergleichbarkeit bildungsstatistischer Daten bestehen. Daher wendet sich der Bundesrat gegen die Verankerung eines umfassenden qualitativen und quantitativen Monitorings auf europäischer Ebene im Bildungsbereich, einschließlich der Weiterverwendung der gewonnenen Daten in anderen europäischen Rahmenwerken für Monitoring, und fordert, insbesondere vor dem Hintergrund der damit verbundenen Belastung für die Mitgliedstaaten, einer effektiven Kontrolle der Datenströme und der Gewährleistung des Datenschutzes, die Festlegung klarer Vorgaben, unter denen die Kommission qualitatives und quantitatives Monitoring betreiben kann. Die Datenverfügbarkeit auf europäischer Ebene darf sich nicht hin zu einer europäischen Steuerungskompetenz über Ziele, Indikatoren und Benchmarks verdichten, die das Subsidiaritätsprinzip aushöhlen und letztlich die Artikel 165 und 166 AEUV ins Leere laufen lassen würde.

Benchmarks und Indikatoren

35. Der Bundesrat weist grundsätzlich darauf hin, dass quantitative oder qualitative Benchmarks und Indikatoren zur Überprüfung der mitgliedstaatlichen Bildungssysteme immer nur in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten festzulegen sind. Sie bedürfen einer äußerst sorgfältigen Prüfung bezüglich des jeweils zu erwartenden europäischen Mehrwerts, ihrer Relevanz, ihrer konkreten Messbarkeit und der Vergleichbarkeit der Daten sowie einer Kosten-Nutzen-Analyse unter besonderer Berücksichtigung des damit verbundenen Verwaltungsaufwands für die Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund erachtet er die Schaffung eines einheitlichen kohärenten Rahmens für Benchmarks und Indikatoren für notwendig, der alle bestehenden und geplanten Zielvorgaben zusammenführt, deren Gesamtanzahl begrenzt und insgesamt auf der Ebene des Rates der EU für den Bereich Bildung zur Diskussion und Entscheidung gestellt wird.

36. Der Bundesrat hält es – gerade vor dem Hintergrund der derzeit noch nicht abschließend absehbaren Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wirtschaft der Mitgliedstaaten – für ratsam, bei der Verabredung gemeinsamer Zielsetzungen in Form von zu erzielenden europäischen Durchschnittsbezugswerten realistischen Ansätzen den Vorrang vor zu ambitionierten Erwartungshaltungen zu geben. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Benchmarks und Indikatoren auf Maßnahmen aufsetzen, die bislang nur vorgeschlagen oder noch in der Entwicklung begriffen sind.
37. Er weist abermals darauf hin, dass Strukturfragen der Bildungssysteme in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegen (vergleiche bereits die Stellungnahme des Bundesrates vom 18. September 2020, BR-Drucksache 395/20 (Beschluss)). Initiativen auf EU-Ebene müssen daher die Unterschiedlichkeit der Systeme sowie der rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen berücksichtigen und achten. Vor diesem Hintergrund sind politische Zielvorgaben auf EU-Ebene in diesem Bereich – gerade wenn sie quantifiziert sind – besonders sensibel und kritisch zu sehen, insbesondere wenn sie Fragen der Kinderbetreuung betreffen. Denn die Umsetzung von Zielen auf EU-Ebene kann immer nur innerhalb der von den Mitgliedstaaten gesetzten strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie der festgelegten Qualitätsstandards der nationalen Bildungssysteme realisiert werden.
38. Der Bundesrat stellt jedoch fest, dass die Kommission eine Zielvorgabe auf EU-Ebene anstrebt, wonach mindestens 98 Prozent der Kinder im Alter zwischen drei Jahren und dem gesetzlichen Einschulungsalter an frühkindlicher Erziehung und Bildung teilnehmen sollen. Er fordert, dass statt einer festen Quote eine möglichst hohe Inanspruchnahme der Bildungsangebote im Bereich frühkindlicher Bildung angestrebt wird. Eine 98-prozentige Betreuungsquote bei den 3- bis 6-Jährigen sollte nicht als verbindliches Ziel festgelegt werden. In der Bundesrepublik Deutschland besteht ab Vollendung des ersten Lebensjahres ein Rechtsanspruch des Kindes auf frühkindliche Förderung gemäß § 24 SGB VIII; über die Inanspruchnahme entscheiden die Familien. Eine Kita-Pflicht zur Erreichung einer bestimmten Betreuungsquote wird im Sinne des vorrangigen Erziehungsrechts der Eltern gemäß Artikel 6 Absatz 2 des Grundgesetzes abgelehnt.

39. Soweit die Kommission beabsichtigt, die bisherige Zielzahl zu den „Early leavers from education and training (ELET)“ durch eine neue Zielzahl „share of people aged 20 - 24 with at least upper secondary education“ zu ersetzen, ist der Bundesrat der Auffassung, dass die bisherige Zielzahl im Hinblick auf das Ziel, die gesellschaftliche Teilhabe durch Bildung zu messen, aussagekräftiger ist und daher beibehalten werden sollte. Der neue Vorschlag berücksichtigt in unzureichender Weise die auch im Alter zwischen 20 und 25 Jahren in bedeutsamem Umfang erreichten Abschlüsse auf dem Niveau ISCED 3 und weitet dadurch die Definition der Personengruppe, die nicht über eine erforderliche Mindestqualifikation verfügt, in zu starker Weise aus.
40. Soweit die Kommission vorschlägt, die bisherige EU-weite Zielzahl zum „tertiary educational attainment“ mit einem geänderten Zielwert von 50 Prozent beizubehalten, hält es der Bundesrat für erforderlich, dass aufgrund des hohen Qualifikationsniveaus in der beruflichen Bildung die entsprechenden Abschlüsse bereits ab ISCED-Stufe 4 mitberücksichtigt werden, wie es bereits im Rahmen der Europa-2020-Strategie bei der Definition nationaler Zielzahlen erfolgt.

Finanzierung; Europäisches Semester

41. Der Bundesrat unterstützt die Kommission grundsätzlich in ihrem Vorhaben, das Potenzial der EU-Finanzierungsprogramme voll auszuschöpfen. Der bloße Verweis auf europäische Finanzierungsquellen, wie das Programm Erasmus+ oder die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, ist jedoch allein nicht ausreichend. Diese Mittel müssen in der Regel auch einer Vielzahl anderer Zielsetzungen dienen. So sollen viele der Maßnahmen zum Aufbau des Europäischen Bildungsraums unter anderem aus dem Programm Erasmus+ finanziert werden, ohne dass diese zu dessen ursprünglichem Kern, namentlich der physischen Mobilität von Lernenden und Lehrenden gehören (vergleiche Stellungnahme des Bundesrates vom 21. August 2018 (BR-Drucksache 234/18 (Beschluss), Ziffer 7).
42. Er weist darauf hin, dass es nicht Aufgabe der EU ist, im Bereich der europäischen Bildungszusammenarbeit unmittelbare oder mittelbare Vorgaben für nationale Haushalte zu machen. Er bekräftigt in diesem Zusammenhang erneut seine grundsätzliche Ablehnung einer Bewertung der nationalen Bildungsinvestitionen durch die europäische Ebene und erinnert daran, dass eine Bewertung

von Bildungsinvestitionen allein aus wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Perspektive unzureichend ist und dem Eigenwert von Bildung nicht gerecht wird. Bildung steht nicht in monokausalem Zusammenhang mit Investitionen.

43. Die Kommission kündigt in der Mitteilung an, dass das sogenannte Europäische Semester eine wichtige Rolle bei der Überwachung politischer Reformen zur Verwirklichung der Zielvorgaben in den Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung spielen wird. In diesem Zusammenhang weist der Bundesrat nachdrücklich darauf hin, dass die durch das Prinzip der Freiwilligkeit geprägte europäische Bildungszusammenarbeit nicht verstärkt in die wirtschaftspolitische Koordinierung des Europäischen Semesters mit seinen finanzwirksamen Sanktions- und Kontrollmechanismen einbezogen werden darf. Formalisierte Kontrolle, Überwachung, Bewertung und damit Steuerung durch die europäische Ebene würden dem Grundsatz der Freiwilligkeit der europäischen Bildungskoooperation widersprechen. Die Beteiligung an freiwilligen Maßnahmen im Bildungsbereich darf nicht zur Vorbedingung für die Vergabe von allgemeinen EU-Fördermitteln gemacht und somit zu einer mittelbaren Verpflichtung werden.

Entwicklung einer Nachfolgestrategie zum „Strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020)“

44. Der Bundesrat erkennt die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der Bildungs- und Ausbildungssysteme in Europa an und würdigt in diesem Zusammenhang ausdrücklich den Mehrwert der europäischen Bildungskoooperation innerhalb des ET 2020. Durch den wechselseitigen Informations- und Erfahrungsaustausch, gegenseitiges Lernen sowie die Sammlung und Verbreitung von Informationen bietet er wertvolle Impulse und Unterstützung für die Verbesserung und Entwicklung der Bildungs- und Ausbildungssysteme in den Mitgliedstaaten. Der Bundesrat unterstreicht daher ausdrücklich die Absicht zur Fortsetzung der bewährten Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten durch einen neuen weiterentwickelten Strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung auch über 2020 hinaus.

45. Der Bundesrat begrüßt den Vorschlag der Kommission, dass der künftige Strategische Rahmen für die europäische Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung alle erprobten und bewährten Regelungen des ET 2020, wie etwa die Ziele und Handlungsfelder, die sektorspezifischen Arbeitsgruppen sowie die Durchführung von „Peer-Learning“-Aktivitäten im Sinne der Kontinuität und Anschlussfähigkeit, beibehält.
46. Er plädiert für eine angemessene Weiterentwicklung der Strukturen des Strategischen Rahmens unter konsequenter Wahrung seiner kompetenzrechtlichen, strukturellen und organisatorischen Integrität:
- Der Strategische Rahmen sollte einem ganzheitlichen Ansatz folgen und alle Bildungsbereiche, einschließlich der beruflichen Bildung, unter seinem Dach ansprechen. Bildung ist umfassend und ganzheitlich zu betrachten und darf nicht nur auf spezifische Teilbereiche, wie etwa Arbeitsmarkterfordernisse oder die Erreichung von Wachstum und Beschäftigungsfähigkeit, ausgerichtet werden, sondern sollte auch nichtformales außerschulisches Lernen und Verknüpfungsmöglichkeiten mit formalen schulischen Lernprozessen umfassen sowie die kulturelle Bildung als Feld einer Verbindung von schulischem und außerschulischem lebenslangen Lernen mit einbeziehen.
 - Gleichzeitig erscheint es zielführend – gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Erfahrungen in der COVID-19-Pandemie –, die Reaktions- und Anpassungsfähigkeit der Instrumente in Hinblick auf künftige Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen zum Beispiel im Sinne einer virtuellen und gemischten Mobilität zu erhöhen. Hier könnte ein höheres Maß an Flexibilität in den Arbeitsprogrammen der Arbeitsgruppen des Strategischen Rahmens durch die Möglichkeit zur Schaffung von sektorspezifischen oder auch sektorübergreifenden Ad-hoc-Arbeitsgruppen zu aktuellen Themen und Herausforderungen erreicht werden.
 - In diesem Kontext wäre auch an eine verbesserte Kommunikation und Verbreitung der Ergebnisse der Zusammenarbeit gegenüber den Mitgliedstaaten zu denken, damit diese für nationale Entscheidungsträger in der Bildungspolitik besser nutzbar zu machen sind.
 - Bei der Ausgestaltung des Strategischen Rahmens ist darauf zu achten, dass die Synergien und die Zusammenarbeit sowohl innerhalb der Strukturen

und Bereiche des Strategischen Rahmens als auch im Verhältnis zu anderen Instrumenten des Europäischen Bildungsraums bei gleichzeitiger Wahrung der ihnen zugrundeliegenden spezifischen Rahmenbedingungen und Kompetenzgrundlagen der beteiligten Institutionen und Instrumente weiterentwickelt und verbessert werden. Der Bundesrat warnt ausdrücklich davor, beispielsweise über eine stärkere Verschränkung der Governance-Strukturen, die unterschiedlichen Handlungsebenen der europäischen Bildungszusammenarbeit zu vermischen.

- Zur Verbesserung der Zusammenarbeit könnte die Schaffung eines neuen Gremiums innerhalb des Strategischen Rahmens geprüft werden, das Koordinierungsaufgaben für die Akteure des Strategischen Rahmens übernehmen kann. Handlungsfelder könnten dabei eine verbesserte Koordination der Arbeitsgruppen, eine erhöhte Kommunikation mit den EU-Institutionen – wie etwa dem Rat für Bildung, Jugend, Kultur und Sport der EU oder dem Ausschuss für Bildungsfragen des Rates der EU – sowie die verbesserte Verbreitung der Ergebnisse in den Mitgliedstaaten sein. Die Aufgabe dieses Gremiums ist auf die Arbeit des Strategischen Rahmens mit seinen Bezügen zu den Mitgliedstaaten beziehungsweise zu Institutionen beziehungsweise zu anderen Instrumenten auf europäischer Ebene zu beschränken. Eine generelle Lenkungs- oder Steuerungsfunktion für den gesamten Europäischen Bildungsraum ist abzulehnen. Dies widerspräche dem Charakter der freiwilligen Bildungskooperation innerhalb des Strategischen Rahmens. Darüber hinaus müsste ein solches Gremium einen deutlichen Mehrwert gegenüber den bisher bestehenden Strukturen besitzen. Insbesondere das Verhältnis zur Arbeit der „High-Level-Group on Education and Training“ müsste eindeutig geklärt werden. Der Bundesrat warnt hier ausdrücklich vor einer Doppelung bereits bestehender Strukturen und vor dem entstehenden bürokratischen und personellen Aufwand sowie vor einer Unübersichtlichkeit durch eine zu große Zahl sich überschneidender Gremien, Zuständigkeiten und Prozesse. Die Strukturen des Europäischen Bildungsraums sollten klar, transparent und nachvollziehbar aufgebaut sein.
- Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Strategische Rahmen für die europäische Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung ebenso wie sein Nachfolgerahmen Instrumente basierend auf der offenen Methode der Koordinierung sind. Die Zusammenarbeit darf daher nicht über eine fördernde und unterstützende Rolle unter Beachtung der Verant-

wortung der Mitgliedstaaten für die Bildungspolitik und ihre Bildungssysteme hinausgehen. Der Strategische Rahmen kann die Mitgliedstaaten wie bisher durch gegenseitiges Lernen und „Peer-Learning“-Aktivitäten unterstützen. Die gesetzten Impulse für die Gestaltung der Bildungspolitiken der Mitgliedstaaten müssen jedoch ihren Charakter als unverbindliche Empfehlungen und Angebote behalten. Auch eine formale Steuerung und Überwachung durch die europäische Ebene würde dem Grundsatz der Freiwilligkeit der europäischen Bildungskooperation widersprechen. Die Entscheidung hinsichtlich einer etwaigen Anwendung konkreter Impulse und Vorschläge in den mitgliedstaatlichen Bildungssystemen ist von der jeweiligen politischen Ebene der Mitgliedstaaten und nicht auf europäischer Ebene zu treffen.

47. Der Bundesrat sieht die für die Zeit ab 2025 geplante Weiterentwicklung des Strategischen Rahmens zu einem „vollwertigen Governance-Rahmen“ des Europäischen Bildungsraumes unter den genannten Vorzeichen kritisch:

- Der bisherige Strategische Rahmen stellt ein gut funktionierendes, in sich geschlossenes, mit eigenen Wirkungsmechanismen ausgestattetes Instrument zur Unterstützung der Weiterentwicklung nationaler Bildungspolitiken dar. Er ist strukturell von anderen Handlungsinstrumenten und Entscheidungsprozessen der EU im Bildungsbereich zu unterscheiden. Diese Unterscheidung sollte beibehalten werden.
- Die Schaffung eines übergreifenden vollwertigen Governance-Rahmens für den Europäischen Bildungsraum wird der – auch kompetenzrechtlich begründeten – Vielgestaltigkeit seiner Instrumente nicht gerecht. Eine verbesserte Zusammenarbeit und eine stärkere Nutzung von Synergieeffekten sind grundsätzlich zu begrüßen, dies aber darf nicht zu einer Aufgabe oder Vermischung der spezifischen Rahmenbedingungen und Kompetenzgrundlagen der beteiligten Institutionen und Instrumente führen. Dies schließt die Einordnung des Strategischen Rahmens als ein Instrument zur Weiterentwicklung des Europäischen Bildungsraumes nicht aus.
- Soweit die Kommission den Governance-Rahmen als „Entscheidungsträger eines komplexen Ökosystems“ bezeichnet, weist der Bundesrat auf die Problematik einer Abgrenzung zu den bestehenden Ratsgremien und anderen Institutionen der europäischen Bildungskooperation, aber auch auf die damit verbundene Gefahr einer Abkehr von dem Grundgedanken der frei-

willigen Zusammenarbeit hin, auf dem die Kooperation innerhalb des Strategischen Rahmens aufgebaut wurde.

48. Daher plädiert der Bundesrat auch über den Zeitraum bis 2025 hinaus für die konsequente zukunftsorientierte Weiterentwicklung des Strategischen Rahmens bei gleichzeitiger Beibehaltung seiner strukturellen Integrität als eigenständiges, aber mit anderen Gremien vernetztes Instrument zur Unterstützung der Bildungspolitik in den Mitgliedstaaten.

Maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme

49. Er stellt fest, dass sich die vorliegende Mitteilung im Kern mit Themen beschäftigt, die innerstaatlich im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder in den Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung, einschließlich der Hochschulbildung, berühren. Dies betrifft nicht nur das übergreifende Ziel einer umfassenden und strukturellen Neukonzeptionierung des Europäischen Bildungsraums, sondern unter anderem auch die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Festlegung von Kompetenzrahmen und Kernprofilen, zu den Bildungshaushalten, zur Gestaltung von digitaler Bildung, insbesondere im Primar- und Sekundarbereich, aber auch zur Lehrplan- und Curricula-Gestaltung, zur Aus-, Fort- und Weiterbildung des Lehrpersonals sowie zur Validierung und Anerkennung von Qualifikationen und Lernzeiten im Ausland. Er weist deshalb darauf hin, dass die vorliegende Stellungnahme des Bundesrates insoweit gemäß § 5 Absatz 2 EUZBLG maßgeblich zu berücksichtigen ist.

Direktzuleitung an die Kommission

50. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.
Er behält sich gesonderte Stellungnahmen zu den beabsichtigten Einzelmaßnahmen vor.