

20.05.22**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über einen europäischen Ansatz für Microcredentials für lebenslanges Lernen und Beschäftigungsfähigkeit
COM(2021) 770 final

Der Bundesrat hat in seiner 1021. Sitzung am 20. Mai 2022 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat würdigt den Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über einen europäischen Ansatz für Microcredentials für lebenslanges Lernen und Beschäftigungsfähigkeit als Diskussionsbeitrag und Impuls zur Förderung des lebenslangen Lernens und von Beschäftigungsfähigkeit in einer sich immer schneller wandelnden Arbeitswelt. Er nimmt das Ziel des Empfehlungsvorschlags zur Kenntnis, einen gemeinsamen europäischen Ansatz für Microcredentials in der EU bereitzustellen, der eine Definition sowie Leitlinien für die Gestaltung, Ausstellung und Beschreibung von Microcredentials festlegt, um deren Qualität, Transparenz und Akzeptanz zu fördern.
2. Microcredentials können als Teil des lebenslangen Lernens und der Weiterbildung Instrumente des Bildungsaufstiegs und der Anpassung an einen sich wandelnden Arbeitsmarkt sein. Sie können einen Beitrag dazu leisten, den Kompetenzerwerb von Lernenden in allen Phasen des Lebens auch für Arbeitgebende flexibler und transparenter zu gestalten. Dies gilt auch für die Verbesserung des Zugangs des Einzelnen und insbesondere von benachteiligten und schutzbedürftigen Gruppen zu Bildungsangeboten. Sie sind darüber hinaus geeignet, die Internationalisierung von Lernerfahrungen zu erhöhen. Gleichzeitig weist der Bundesrat darauf hin, dass die Vorschläge noch Interpretationsspielräume bie-

ten. Mit Blick auf die europäische Kompetenzordnung verweist der Bundesrat auf die Notwendigkeit für Länder, sich bei der konkreten Ausgestaltung proaktiv einbringen zu können. Die Bildungsinstitutionen sind der ideale Ort für eine gelebte europäische Identität, weshalb die Länder sich an dem weiteren Prozess konstruktiv und mit der notwendigen Qualitätssicherung beteiligen möchten.

3. Modulare Lernerfahrungen und deren wirkungsvolle Zertifizierung können eine sinnvolle Ergänzung zu grundständigen beziehungsweise postgradualen Abschlüssen im Bereich der Hochschulbildung, aber auch der beruflichen Bildung sein, soweit es dadurch nicht zu einer Entwertung der Qualität der – im Grundsatz ganzheitlich angelegten – Studien- und Ausbildungsgänge sowie von Abschlüssen kommt. Der Bundesrat hält die im Empfehlungsvorschlag enthaltene Feststellung, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht darauf abzielen, die Erstausbildung, die Hochschulbildung, die berufliche Aus- und Weiterbildung oder traditionelle Qualifikationen zu schwächen oder zu ersetzen, für unabdingbar und zentral. Lernprozesse und die zugehörigen Abschlüsse müssen auch in Zukunft grundsätzlich ganzheitlich konzipiert und strukturiert aufgebaut und ausgestaltet werden. Dieses Prinzip darf nicht durch die beliebige Kumulation von kleinen und kleinsten Lerneinheiten ersetzt werden.
4. Der Bundesrat gibt in diesem Zusammenhang grundsätzlich zu bedenken, dass die angedachte Kombinationsfähigkeit und „Stapelbarkeit“ der Microcredentials zu einer unstrukturierten Vermischung von Angeboten aus unterschiedlichen Bildungsbereichen, von unterschiedlichen Bildungsanbietern, etwa im öffentlichen oder privaten Kontext, oder aus unterschiedlichen Bildungsstrukturen, wie der formalen, informellen oder der non-formellen Bildung, führen könnte. Hier ist darauf zu achten, dass die spezifischen Rahmenbedingungen und Strukturen der unterschiedlichen Bildungsangebote, wo notwendig, gewahrt bleiben und es nicht zu Intransparenz und Inkompatibilitäten bei der Zertifizierung oder einem Qualitätsverlust in Folge des Fehlens eines inhaltlichen Zusammenhangs beziehungsweise einer übergreifenden Konzeption der zu kombinierenden Bildungsangebote kommt. Dies gilt insbesondere auch für eine mögliche Anpassung des „European Credit Transfer Systems (ECTS)“ und die darauf basierenden bewährten ECTS-Punkte im Hochschulbereich. Daher wird die vorgeschlagene freie Kumulierbarkeit von kleinen Lerneinheiten zu vollwertigen Abschlüssen abgelehnt, soweit sie mit den Regularien der nationalen Bildungssysteme nicht in Einklang steht.

5. 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. Dabei dürfen jedoch die herausgehobene Bedeutung sowie der Wert formaler Abschlüsse und Qualifikationen nicht beeinträchtigt werden. Gleichzeitig erinnert er daran, dass die Einrichtung und die Ausgestaltung nationaler Verfahren zur Anerkennung und Validierung von Qualifikationen in der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen.
6. Der Bundesrat unterstützt die langjährige Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten und unterstreicht ihren wertvollen Beitrag für die Weiterentwicklung der europäischen Bildungslandschaft. Er betont in diesem Kontext auch die Bedeutung von Maßnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität von Lehrenden und Lernenden sowie zur Vereinfachung von Verfahren in der europäischen Bildungs Kooperation, um eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Bildungseinrichtungen zu erleichtern und Mobilitätshindernisse abzubauen. Allerdings weist der Bundesrat zugleich darauf hin, dass es sich dabei um eine freiwillige Kooperation der Mitgliedstaaten und Hochschulen unter Wahrung der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten und Gestaltungsspielräume handelt. Der Bundesrat unterstreicht, dass das weitere Vorgehen der EU-Organe nur im Rahmen der vertraglich vereinbarten Kompetenzordnung der EU sowie unter Achtung des Subsidiaritätsprinzips und des Harmonisierungsverbots stattfinden kann. Darüber hinaus sind die Freiheiten und Rechte der Hochschulen und der dort tätigen Personen zu achten (Hochschulautonomie, Wissenschaftsfreiheit). Das Recht der Hochschulen zur Gestaltung der Studiengänge und bei der Regulierung der Verfahren zur Anerkennung von Studienleistungen darf nicht angetastet werden. Alle im Empfehlungsvorschlag enthaltenen Maßnahmen, wie etwa die Aufforderungen, den vorgeschlagenen europäischen Ansatz für Microcredentials in das Bildungssystem zu integrieren, Fördermaßnahmen und -instrumente zu prüfen und diese in allen öffentlichkeitswirksamen Plattformen aufzunehmen, müssen dies beachten, insbesondere, wenn sie Auswirkungen auf die Gestaltung von mitgliedstaatlichen Rahmenbedingungen und Strukturen im Bildungsbereich haben. Bei der endgültigen Formulierung des Beschlusstextes sollte dessen Charakter als rechtlich unverbindliche Empfehlung des Rates der EU an die Mitgliedstaaten konsequent Rechnung getragen werden.

7. Maßnahmen zur Implementierung des europäischen Ansatzes für Microcredentials können immer nur innerhalb der von den Mitgliedstaaten gesetzten rechtlichen, strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen realisiert werden. Bei der (Weiter-)Entwicklung aller Maßnahmen sind die Mitgliedstaaten und dabei in Deutschland insbesondere auch die Länder von Beginn an in angemessener Weise aktiv und eng einzubeziehen, damit die Maßnahmen in einer möglichen praktischen Umsetzung passgenau und systemkongruent erfolgreich sein können. Alle zusätzlichen vorgeschlagenen Instrumente müssen gründlich diskutiert und auch in den relevanten Ratsformationen beschlossen werden.

Modularisierung von Bildungsangeboten im Bereich der beruflichen Bildung

8. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Entwicklung von Microcredentials außerhalb der formalen Aus- und Weiterbildung verortet werden sollte. Insbesondere das gewachsene und international anerkannte System der geregelten dualen mehrjährigen Ausbildung, das auf einer ganzheitlichen beruflichen Handlungskompetenz basiert, sollte nicht durch kleinteilige Microcredentials ergänzt beziehungsweise ganz oder teilweise ersetzt werden und somit ausdrücklich nicht prüfungersetzend im Hinblick auf einen zu erwerbenden beruflichen Abschluss wirken. Mit den Teilqualifikationen, die ebenfalls weder abschluss- noch prüfungersetzend wirken, existieren in der Bundesrepublik Deutschland bereits modulare Bildungsangebote, die in systematischen, aufeinanderfolgenden Schritten auf einen Berufsabschluss vorbereiten, so dass es in diesem Bereich keiner weiteren Instrumente bedarf.
9. Der Bundesrat weist außerdem darauf hin, dass auch im Kontext der Microcredentials die erforderlichen Berufsabschlussprüfungen nach BBiG (Kammerprüfung) beziehungsweise nach Landesrecht erfolgreich zu absolvieren sind. Die Wege hin zur Berufsabschlussprüfung sind bereits jetzt über die Möglichkeit von Externenprüfungen (wie § 45 BBiG) flexibilisiert.
10. Er erkennt an, dass qualitätsgestützte und von möglichst vielen Stakeholdern akzeptierte Microcredentials im Bereich der non-formalen Weiterbildung einen Beitrag zur Qualitätssicherung und Transparenzsteigerung und damit zur Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung leisten können.

11. Demgegenüber erweisen sich eine zu starke und ohne Berücksichtigung der spezifischen Umstände umgesetzte Modularisierung sowie die damit verbundene zeitliche und räumliche Aufsplitterung von ganzheitlichen Lernprozessen in diesem Kontext als kontraproduktiv. Unter diesen Maßgaben sind die vorgeschlagene verstärkte Modularisierung von Bildungsangeboten und die beabsichtigte Einführung von sogenannten Microcredentials im Bereich der grundständigen beruflichen Bildung kritisch zu sehen.

Modularisierung von Bildungsangeboten im Hochschulbereich

12. Der Bundesrat begrüßt den quantitativ beschränkten Einsatz des Instruments der Microcredentials im Hochschulbereich, da diese zu einer höheren Flexibilität, Individualisierung und Durchlässigkeit des Lernangebots beitragen können. Microcredentials können einen Beitrag dazu leisten, die Hochschulen stärker in den Wissenstransfer durch Weiterbildung einzubinden und so neue Erkenntnisse und Innovation in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Damit kann auch die Anpassung an künftige Anforderungen im Arbeitsmarkt effizienter gelingen. In diesem Zusammenhang weist der Bundesrat aber auch darauf hin, dass Bildung nicht einseitig auf Arbeitsmarkterfordernisse ausgerichtet werden kann und kein bloßes Instrument zur Erreichung von Wachstum und Beschäftigungsfähigkeit darstellt. Vielmehr bedarf es eines umfassenden und ganzheitlichen, bereichsübergreifenden Verständnisses der Bildung.
13. Der Bundesrat betont, dass durch das Kumulieren kleiner und kleinster Lerneinheiten die von den Hochschulen ganzheitlich konzipierten Studiengänge nicht ersetzt werden dürfen. Eine zu starke zeitliche und räumliche Aufsplitterung von ganzheitlichen Lernprozessen könnte sich als kontraproduktiv erweisen, sofern sie zu einer Aufweichung des Studiengang-Prinzips führt und über reine Fort- und Weiterbildungsangebote hinausgeht. Dies gilt auch im Kontext der Arbeit der Europäischen Hochschulallianzen. Es besteht ansonsten die Gefahr, dass die etablierten Abschlüsse, die dem Prinzip einer umfassenden Gesamtqualifikation folgen und zu einer umfassenden Berufsbefähigung führen, entwertet würden und gegebenenfalls Abweichungen von der bewährten Anerkennungspraxis des Lissabon-Abkommens erforderlich werden. Insoweit wird auch auf die Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Juli 2018 (vergleiche 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.

14. Er weist weiter darauf hin, dass die Maßnahmen zur Realisierung eines europäischen Ansatzes für Microcredentials im Einklang mit der intergouvernementalen Kooperation und den bestehenden Instrumenten des Europäischen Hochschulraums (Bologna-Prozess) stehen müssen. Den Bologna-Prozess durch einen von der Kommission initiierten Parallelprozess zu unterlaufen, erzeugt lediglich zusätzliche Komplexität im Europäischen Hochschulraum und ist daher nicht zielführend.
15. Der Bundesrat erinnert daran, dass die deutschen Hochschulen gemäß Beschluss der Kultusministerinnen und -minister vom 28. Juni 2002 bereits jetzt bis zu 50 Prozent außerhalb des Hochschulsystems erworbene Kompetenzen auf einen Studiengang anrechnen können. Die Hochschulen haben dies im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften jeweils hinsichtlich des konkreten Studiengangs und individuell mit Blick auf ein insgesamt erfolgreiches Studium der Studierenden zu prüfen. Dies muss den Hochschulen vorbehalten bleiben. Ebenso ist wichtig, dass die nationalen Hochschulsysteme Microcredentials entlang ihrer jeweiligen konkreten Erfordernisse entwickeln und diese dabei in Europa lesbar sind.

Qualitätssicherung

16. Der Bundesrat sieht in der Entwicklung von Microcredentials einen möglichen Beitrag für gemeinsame Prinzipien im europäischen Bildungsraum, mit dem die Schaffung von Qualitätssicherungsmaßnahmen erleichtert werden kann. Der Bundesrat weist dabei darauf hin, dass mit dem Lissabon-Übereinkommen zur Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich sowie den Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum bereits Instrumentarien zur Qualitätssicherung bestehen, die in Teilnahmestaaten des Bologna-Prozesses zur Anwendung kommen und mit entsprechender Unterstützung etabliert werden. Überlegungen zum Aufbau von Qualitätssicherungsinstrumenten für Microcredentials sollten die bestehenden Qualitätssicherungsmechanismen mit in Betracht ziehen. Sie müssen kompatibel sein und dürfen

keinen zusätzlichen bürokratischen Aufwand erzeugen. Es gilt, Inkongruenzen und Parallelstrukturen zu vermeiden.

17. Er unterstreicht, dass die Verfolgung eines europäischen Ansatzes für Microcredentials nicht zulasten von nationalen Qualitätsstandards und bestehender Vielfalt in der europäischen Bildungslandschaft gehen darf.

Zuordnung von Microcredentials zu Qualifikationsrahmen

18. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass die Zuordnung einer Vielzahl von heterogenen und kleinteiligen modularen Lernerfahrungen beziehungsweise Microcredentials sowohl zu den nationalen oder dem Europäischen Qualifikationsrahmen zu deren Überfrachtung und einem gleichzeitigen Verlust von deren Wirkung und Bedeutung führen könnte, als auch zu einer Entwertung der bisher zugeordneten Qualifikationen, die auf einen ganzheitlichen Kompetenzerwerb zielen. So ist etwa der Europäische Qualifikationsrahmen seinem Grundgedanken nach auf die Erfassung formaler Qualifikationen und nicht auf modulare Bildungseinheiten gerichtet. Er sieht diese Überlegungen zur Einbindung von Microcredentials in die nationalen beziehungsweise den Europäischen Qualifikationsrahmen daher kritisch und mahnt eine sorgfältige Überprüfung dieses Vorschlags an.

Europäische Rahmenwerke

19. Der Bundesrat weist nachdrücklich darauf hin, dass die angedachte Entwicklung von europäischen Leitlinien, wie etwa die „guidance notes on how to include micro-credentials“ in „National Qualifications Frameworks (NQFs)“ nicht zu einem Eingriff in die Verantwortung der Mitgliedstaaten beziehungsweise der Hochschulen in diesen Bereichen führen darf. In diesem Zusammenhang weist er zusätzlich auch auf die notwendige Wahrung der garantierten Freiheit von Forschung und Lehre hin.

Berichtspflichten / Sammlung und Analyse von Bildungsdaten

20. Der Bundesrat unterstreicht, dass Berichtsaufgaben für Mitgliedstaaten, insbesondere im Hinblick auf die freiwillige Umsetzung einer Ratsempfehlung, sowie die Vorschläge zum Sammeln und Analysieren von Bildungsdaten einen

europäischen Mehrwert besitzen müssen, der in angemessenem Verhältnis zu dem verursachten personellen und finanziellen Mehraufwand auf Seiten der Mitgliedstaaten steht. Verbindliche und pauschale Berichtspflichten über die Implementierung einer Ratsempfehlung stehen dagegen im Widerspruch zum rechtlich unverbindlichen Charakter einer Empfehlung des Rates.

21. Monitoring-Aktivitäten der Kommission dürfen darüber hinaus nicht zu einer unzulässigen Überprüfung und Bewertung der bildungspolitischen Maßnahmen und Bildungssysteme der Mitgliedstaaten führen. Daher hat der Bundesrat Bedenken gegen die Verankerung eines verpflichtenden 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 im Lichte der damit verbundenen Belastung für die Mitgliedstaaten, einer effektiven Kontrolle der Datenströme und der Notwendigkeit zur Gewährleistung des Datenschutzes, eine kritische Überprüfung der Vorschläge der Kommission.

Finanzierung / Europäischer Mehrwert

22. Der Bundesrat stellt klar, dass der europäische Ansatz für Microcredentials mit einem erkennbaren europäischen Mehrwert und Nutzen gegenüber den bereits bestehenden Regelungen und Verfahren auf internationaler, nationaler oder regionaler Ebene verknüpft sein muss, der darüber hinaus in angemessenem Verhältnis zu den Kosten seiner Umsetzung steht. Die Kosten und Belastungen einer möglichen und freiwilligen Implementierung für die Mitgliedstaaten und ihre Bildungseinrichtungen sind auf ein Minimum zu reduzieren. Er weist zusätzlich darauf hin, dass es nicht Aufgabe der EU ist, im Bereich der europäischen Bildungszusammenarbeit unmittelbare oder mittelbare Vorgaben für nationale Haushalte zu machen.

Maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme

23. Der Bundesrat stellt fest, dass sich der vorliegende Empfehlungsvorschlag im Schwerpunkt mit Themen beschäftigt, die innerstaatlich Gesetzgebungsbefugnisse der Länder in den Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung betreffen. Dies umfasst die Strukturierung von Bildungsgängen und Bildungsabschlüssen sowie Fragen der 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

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