

22.03.24**Beschluss**
des Bundesrates

**Vorschlag für eine Empfehlung des Rates „Europa in Bewegung“
- Lernmobilität für alle
COM(2023) 719 final**

Der Bundesrat hat in seiner 1042. Sitzung am 22. März 2024 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Allgemeines

1. Der Bundesrat dankt der Kommission für die Vorlage des Vorschlags der Ratsempfehlung. Er schließt sich der Einschätzung an, dass sich Lernmobilität in allen Bereichen der formalen und nicht-formalen Bildung und in vielfältigen Formen (physisch, als „blended learning“ oder in Form virtueller Komponenten) für die persönliche, bildungsbezogene und berufliche Entwicklung als äußerst wertvoll erwiesen hat, das interkulturelle Verständnis fördert und zur Entwicklung beziehungsweise Stärkung eines europäischen Bewusstseins und Zusammengehörigkeitsgefühls beiträgt. Er betont in diesem Zusammenhang gleichwohl, dass Lernmobilität zu keinem Zeitpunkt ein Selbstzweck ist, sondern neben verschiedenen Faktoren einen Mehrwert zur individuellen Lernbiographie schaffen soll. Die Entscheidung zur Teilnahme an einer Lernmobilität bleibt insofern stets persönlich und freiwillig.
2. 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 zehn 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. Er weist in diesem Zusammenhang jedoch darauf hin, dass Erasmus+ nur dann ein verlässliches Instrument zur Stärkung der europäischen Mobilität im Bildungsbereich sein kann, wenn eine auskömmliche zusätzliche Finanzierung dieses Förderprogramms gewährleistet wird.

3. Ausdrücklich erkennt der Bundesrat auch die Erfolge der europäischen Bildungszusammenarbeit an, die insbesondere durch ein Programm wie Erasmus+ für Europa erzielt werden, und unterstreicht seine Absicht, die Zusammenarbeit innerhalb der EU weiter zu stärken. Er unterstreicht aber auch die Bedeutung der lokalen, regionalen und nationalen Verankerung von Bildungssystemen und erinnert Bezug nehmend auf seine Stellungnahme vom 12. Februar 2021 (BR-Drucksache 635/20 (Beschluss)) daran, dass die europäische Bildungskooperation auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basiert und die Mitgliedstaaten über die Umsetzung entscheiden.
4. Der Bundesrat unterstützt grundsätzlich die Absicht, die vielfältigen Instrumente und Angebote für internationale Mobilitäten in den verschiedenen Bildungsbereichen zu bündeln und die übergreifende Zusammenarbeit mit Austauschorganisationen und relevanten Partnern zu intensivieren, um in der Folge auch damit den Zugang zu internationalen Lernmobilitäten für die in der Empfehlung genannten Zielgruppen zu erleichtern. Er spricht sich allerdings ausdrücklich gegen den Vorschlag der Erstellung nationaler Aktionspläne für den Zeitraum 2025 bis 2030 zur Stärkung von Lernmobilität und damit einhergehender Berichtspflichten aus, da die generellen Ziele bereits in der Strategie ET 2030 formuliert sind und von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden.
5. 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. Dies drückt sich im Zusammenhang mit dem vorliegenden Vorschlag der Ratsempfehlung unter anderem auch dadurch aus, dass diese als Teilelement des „Talent Mobility Package“ vorgelegt wurde und in der vorgeschlagenen Ratsempfehlung die Absicht zum Ausdruck gebracht wird, Mobilität innerhalb und in die EU als Anreiz und Instrument zur

Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten zu betrachten. Das Bemühen um eine verbesserte Zusammenarbeit und eine stärkere Nutzung von bereichsübergreifenden Synergieeffekten wird seitens des Bundesrates ausdrücklich begrüßt. Dabei wird unterstellt, dass die verbesserte Zusammenarbeit selbstverständlich nicht zu einem Aufgeben oder einer Vermischung der für die beteiligten Politikbereiche in den EU-Verträgen festgelegten spezifischen Rahmenbedingungen und Kompetenzgrundlagen führt. Zudem gilt es, die jeweils betroffenen Politikbereiche in die Ausgestaltung und Entscheidungsfindung einzubeziehen.

Hochschulen

6. Der Bundesrat hebt die bedeutende Rolle der Hochschulen für den Europäischen Bildungsraum und den Zugang zu Mobilitätserfahrungen in der EU sowie weiteren assoziierten Staaten hervor. Sie sind seit jeher neben ihren Aufgaben in Lehre und Forschung wichtige soziokulturelle Vermittlungsinstanzen, Stätten der Begegnung und auch des wissenschaftlichen Austausches sowie Orte eines gelebten europäischen Bewusstseins und Zusammengehörigkeitsgefühls. Gleichzeitig unterstreicht er das Innovationspotenzial, das von einer intensiven Zusammenarbeit der Hochschulen in Europa ausgeht, und erkennt die Bedeutung bestehender europäischer Initiativen zur Förderung von Mobilität und Mobilitätserfahrungen und des Abbaus von Mobilitätshindernissen.
7. Die in die Ratsempfehlungen mit einbezogenen Europäischen Hochschulnetzwerke entfalten eine positive Dynamik im europäischen Kontext. Deshalb begrüßt und unterstützt der Bundesrat weiterhin die fortgeführte Umsetzung der Initiative „Europäische Hochschulnetzwerke“ und erinnert daran, dass sich die Länder als aktive Partner der EU, des Bundes und der Hochschulen verstehen, die sich bereits an der Initiative Europäische Hochschulen beteiligen oder eine Teilnahme anstreben; vergleiche BR-Drucksache 26/22 (Beschluss), Ziffer 2. Er weist jedoch, wie bereits in seiner Stellungnahme vom 12. Februar 2021 (BR-Drucksache 635/20 (Beschluss), Ziffern 12 und 13) zum Ausdruck gebracht, darauf hin, dass die Europäischen Hochschulnetzwerke trotz positiven Beitrags zur Steigerung der Lehr- und Lernmobilität nicht zu einem Instrument der Standardisierung beziehungsweise Harmonisierung der europäischen Hochschullandschaft werden dürfen, da dies letztlich einem europäischen Hochschulrahmenrecht gleichkäme.

8. Der Bundesrat erinnert zudem daran, dass bereits vielfältige Maßnahmen zur Intensivierung der transnationalen Zusammenarbeit von Hochschulen und einer höheren Studierendenmobilität existieren, die über die Initiative der „Europäischen Hochschulnetzwerke“ hinausgehen und alle Hochschulen im Europäischen Hochschulraum umfassen.
9. Der Bundesrat weist mit Nachdruck darauf hin, dass sich das in den Empfehlungen des Rates vom 5. April 2022 ins Auge gefasste Gütesiegel „Europäischer Hochschulabschluss“ noch in der Erprobungsphase befindet und bisher keine belastbaren Erkenntnisse über seinen Mehrwert, vor allem auch in Bezug auf den Bologna-Prozess, vorliegen. Es bestehen daher noch grundlegende Fragen hinsichtlich der Zielsetzung und Umsetzung. Insofern kann das Gütesiegel beziehungsweise eine Initiative hinsichtlich eines „Joint European Degree“ derzeit nicht als die Mobilität unterstützendes Kriterium herangezogen werden und sollte daher für die geplanten Ratsempfehlungen unberücksichtigt bleiben.
10. Im Hinblick auf die in den Ratsempfehlungen erwähnte Nutzung von Microcredentials unterstreicht der Bundesrat seine Position, dass diese einen Beitrag dazu leisten können, den Kompetenzerwerb von Lernenden in allen Phasen des Lebens flexibler und transparenter zu gestalten. Er weist abermals darauf hin, dass die Einführung dieser nicht zu einer Abkehr vom Studiengangsprinzip führen darf. Es muss Aufgabe der Hochschulen sein und bleiben, eine umfassende akademische Gesamtqualifikation zu vermitteln, die auch zur Persönlichkeitsbildung der Studierenden beiträgt.

Bildungsinhalte und Strukturen der Bildungssysteme

11. Der Bundesrat begrüßt den Gedanken, die bewährten Bildungssysteme der Mitgliedstaaten im Sinne einer stärkeren Internationalisierung als globale Bezugsgröße noch bekannter zu machen und die Zusammenarbeit mit strategischen Partnern zu verbessern und gegebenenfalls auszubauen. Er weist jedoch darauf hin, dass dies nicht mit dem Ziel einer Harmonisierung der unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Bildungssysteme einhergehen darf.

12. 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 Lehrkräfteausbildung zu fördern. Er erinnert in diesem Zusammenhang aber daran, dass die sogenannten „Erasmus+-Teachers-Academies“ nicht in die alleinige Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Aus-, Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte eingreifen dürfen. Der Bundesrat betont hierbei die essentielle Bedeutung eines passgenauen, auf die Bedürfnisse der Lehrkräfte im jeweiligen Mitgliedstaat zugeschnittenen Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebots und weist erneut darauf hin, dass eine nachhaltige auskömmliche Finanzierung im Rahmen des Programms Erasmus+ gegeben sein muss, um die gesteckten Ziele zu erreichen.
13. Der Bundesrat betont die Bedeutung von Mobilitätserfahrungen als Gewinn für zukünftige und bereits im Dienst befindliche Lehrkräfte. Neben der Möglichkeit, Fremdsprachenkenntnisse zu erweitern, können Mobilitätserfahrungen in der Lehrkräfteausbildung und während der Zeit der Berufsausübung zu wichtigen Perspektivwechseln und Kompetenzerweiterungen beitragen, die einen Mehrwert für das tägliche Handeln der Lehrkraft selbst und für ihre Schülerinnen und Schüler bedeutet. Zudem erkennt er an, dass die Einräumung flexibler Möglichkeiten zur Teilnahme an Mobilitäten auch einen positiven Einfluss auf die Attraktivität des Lehrberufs haben kann. Der Bundesrat weist allerdings darauf hin, dass die Ausgestaltung und Strukturierungen der Lehrkräfteaus- und -fortbildung sowie die Ausgestaltung der dienstlichen Aufgaben der Lehrkräfte, einschließlich ihrer Fortbildung, in die Kompetenz der Mitgliedstaaten beziehungsweise in Deutschland der Länder fällt. In Anwendung der Artikel 165 und 166 AEUV können die in der Ratsempfehlung genannten Maßnahmen zur systematischen Integration von Mobilitätserfahrungen in die Lehrkräfteausbildung, in Curricula (auf Schul- oder Länderebene) und Schuljahreskalender sowie eine formelle arbeits- beziehungsweise dienstrechtliche Anerkennung von Mobilitätserfahrungen beziehungsweise deren Organisation (Begleitung, Vor- und Nachbereitung) allenfalls als ein Angebot zur freiwilligen Umsetzung verstanden werden. Er weist in diesem Zusammenhang auch auf den erhöhten Lehrkräftebedarf infolge verschiedener Herausforderungen der Bildungssysteme in den vergangenen wie auch den kommenden Jahren hin und verleiht seiner Sorge Ausdruck, dass von einer Erhöhung der Mobilitätsquote

für Lehrkräfte negative Effekte für die Unterrichtsversorgung ausgehen könnten.

14. Der Bundesrat begrüßt die beabsichtigten inklusiveren und nachhaltigeren Gestaltungspläne der Kommission für das Erasmus+ Programm. Es ist entscheidend für die Chancengleichheit, dass der Zugang zu Lernmobilitäten, insbesondere für junge Menschen mit Behinderungen oder geringeren Chancen, erleichtert wird. Dies erfordert unterstützende Maßnahmen und angemessene finanzielle Unterstützung, da finanzielle Gründe nach wie vor eine häufige Hürde für Auslandsaufenthalte sind, besonders für benachteiligte Jugendliche. In diesem Zusammenhang lehnt der Bundesrat eine verpflichtende Mobilität im Rahmen der Aus-, Fort- und Weiterbildung ab.
15. Der Bundesrat unterstreicht die Bedeutung der Förderung des Erlernens von Fremdsprachen und der Mehrsprachigkeit als Voraussetzung dafür, die kulturelle Vielfalt Europas zu entdecken, wertzuschätzen und über Sprache und Sprachbildung Menschen aus Europa – sowohl analog, als auch virtuell – zusammenzubringen. Gleichzeitig kann es nur eine Empfehlung für die Mitgliedsstaaten auf freiwilliger Basis sein, Teile der Curricula in anderen europäischen Sprachen anzubieten, um auf diese Weise Lernenden einen zusätzlichen Anreiz beziehungsweise eine Erleichterung für eine Mobilität zu verschaffen.
16. Bezugnehmend auf seine Stellungnahme vom 12. Februar 2021 (BR-Drucksache 635/20 (Beschluss), Ziffer 30) stimmt der Bundesrat 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 europäischen Lernmobilitäten im Sinne der vorgelegten Ratsempfehlung ist auch hier eine einfache und möglichst vollständige Anerkennung („Validierung“) 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 mögliche Hindernisse weiter zu reduzieren. Ein umfassender Automatismus ist hingegen in Anbe-

tracht 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 möglich. Dem steht das wohlbegründete Harmonisierungsverbot entgegen; vergleiche Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Juli 2018 (BR-Drucksache 210/18 (Beschluss)). 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 sowie auf den zwischenstaatlichen Bologna-Prozess als bestehenden Rahmen für europäische Mobilität im Hochschulbereich und die entsprechenden Anerkennungsmechanismen hin.

Sammlung und Analyse von Bildungsdaten

17. Bezug nehmend auf seine Stellungnahme vom 12. Februar 2021, BR-Drucksache 635/20 (Beschluss), Ziffern 33 und 34, weist der Bundesrat erneut 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. 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.
18. Der Bundesrat betont erneut im Zusammenhang mit der geplanten Intensivierung der Monitoring-Prozesse, dass Monitoring-Aktivitäten zwischen den Mitgliedstaaten grundsätzlich sinnvoll sein können. Es ist jedoch darauf zu achten, dass sie nicht zu einer unzulässigen Überprüfung und Bewertung der bildungspolitischen Maßnahmen und Bildungssysteme der Mitgliedstaaten führen. Dabei sind insbesondere Bedenken sowohl hinsichtlich des Datenschutzes als auch

der europäischen Vergleichbarkeit bildungsstatistischer Daten zu berücksichtigen. Insgesamt wendet sich der Bundesrat gegen die Verankerung eines umfassenden qualitativen und quantitativen Monitorings auf europäischer Ebene im Kontext der Lernmobilitäten in allen Bildungsbereichen, einschließlich der Weiterverwendung der gewonnenen Daten in anderen europäischen Zusammenhängen 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 einvernehmliche Festlegung klarer Maßgaben, 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

19. Wie bereits in seiner Stellungnahme vom 12. Februar 2021 (BR-Drucksache 635/20 (Beschluss), Ziffern 35 bis 37) weist der Bundesrat auch in Bezug auf die Analyse und Ausweitung von Lernmobilitäten sowie mit Blick auf die durch die vorliegende Ratsempfehlung beabsichtigte Erhebung von Mobilitätsdaten auf institutioneller Ebene darauf hin, dass quantitative oder qualitative Benchmarks und Indikatoren zur Überprüfung der mitgliedstaatlichen Teilnahmequoten 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. Er weist auf die weiteren diesbezüglichen Ausführungen in seiner oben genannten Stellungnahme hin.
20. Der Bundesrat hält es – gerade vor dem Hintergrund eines erhöhten Lehrkräftebedarfs infolge verschiedener Herausforderungen der Bildungssysteme in den letzten Jahren, der derzeit noch nicht abschließend absehbaren Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und der verschiedenen großen geopolitischen Herausforderungen für die Wirtschaft der Mitgliedstaaten – für ratsam, bei der Verabredung gemeinsamer Zielsetzungen in Form von zu erzielenden europäischen

Durchschnittsbezugswerten zur Mobilität im Hochschulbereich, in der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie für bisher eher benachteiligte Gruppen 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, beziehungsweise wenn für die Setzung neuer Zielmarken durch die dafür notwendige Datenerhebung und -sammlung eine erhebliche administrative Belastung der Mitgliedstaaten entsteht.

21. Er weist erneut 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 es um die datenschutzkonforme Erhebung von Informationen über die Sozialstruktur und die soziale, physische oder geistige Benachteiligung beziehungsweise Beeinträchtigung von Menschen geht.
22. Er erachtet folglich die Erfüllung der bereits bestehenden – und bislang noch nicht erreichten – Quoten im Hochschulbereich sowie im Bereich der beruflichen Bildung und Ausbildung als zielführender als die Steigerung dieser und spricht sich dafür aus, dass für Personen mit eingeschränktem Zugang zu Angeboten von Lernmobilität eine möglichst hohe Inanspruchnahme von Mobilitätserfahrungen dieser Zielgruppe angestrebt wird, jedoch keine Quote für die Mobilitätserfahrung dieser Zielgruppe festgelegt wird. Zudem betont er erneut, dass zusätzliche Anforderungen und Ausweitungen mit einer entsprechenden finanziellen Ausstattung einhergehen müssen.

Maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme

23. Der Bundesrat stellt fest, dass sich der vorliegende Empfehlungsvorschlag 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 Ausweitung der Lernmobilitäten in allen Bildungsbereichen, sondern unter anderem auch die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Festlegung von Zielmarken, zur Aus-, Fort- und Weiterbildung des Lehrpersonals sowie zur Validierung und Anerkennung von Qualifikationen und Lernzeiten im Ausland. Er weist deshalb darauf hin, dass diese 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.

Er behält sich gesonderte Stellungnahmen zu den beabsichtigten Einzelmaßnahmen vor.